

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA PRIMEIRA VARA DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE CARAGUATATUBA – ESTADO DE SÃO PAULO**

*Questões como as mudanças climáticas, a perda da biodiversidade ou a depleção da camada de ozônio são resultados de séculos de ações humanas consideradas sem importância, pela sua pequena relevância quando analisada segregadamente, cujos impactos cumulativos não foram devidamente avaliados (OLIVEIRA, 2008)*

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por intermédio de seus respectivos membros signatários, vem perante Vossa Excelência, no uso de suas atribuições constitucionais (art. 127, "caput" e art. 129, III, ambos da Constituição Federal) e legais (5º, III, alínea "d", e art. 6º, VII, "b" ambos da Lei Complementar n. 75/93, art.1º, *caput*, e art. 25, IV, alínea "a", ambos da Lei nº 8.625/93, e arts. 1º, I, e 5º, *caput*, ambos da Lei nº 7.347/85), propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE,**  
**com pedido liminar,** contra:

**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**, autarquia federal de regime especial, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, representado pela Procuradoria Federal Especializada, órgão jurídico da autarquia, que poderá ser citada no Escritório Regional de Caraguatatuba, na Rua São Benedito, nº 446, Centro, Cidade de Caraguatatuba, Estado de São Paulo, CEP: 11660- 100;

**COMPANHIA DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO – CDSS**, pessoa jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria dos Transportes, constituída pelo Decreto Estadual nº 52.102, de 29 de agosto de 2007, inscrita no CNPJ sob o nº 09.062.893/0001-74, com sede na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 2954, 11º andar, Jardim Paulistano, São Paulo, São Paulo, CEP: 01451-000, pelas razões de fato e de direito expostas no curso da presente inicial.

Considerando a complexidade e o grande número de pontos que constituem a causa de pedir da presente demanda, e a fim de facilitar a compreensão do todo, o Ministério Público entendeu por bem estruturar a inicial da seguinte forma:

## 1. OBJETO DA AÇÃO

## 2. LEGITIMIDADE e COMPETÊNCIA

### 2.1 Legitimidade ativa do Ministério Público

### 2.2 Legitimidade passiva e competência

## 3. FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 3.1 **CONTEXTUALIZAÇÃO DA DEMANDA**

3.1.1 Importância socioambiental do litoral norte: Espaços territoriais especialmente protegidos, patrimônio histórico e comunidades tradicionais

### 3.2 **PORTO DE SÃO SEBASTIÃO**

#### 3.2.1 Histórico

#### 3.2.2 O Projeto Plano Integrado Porto Cidade (PPIC)

#### 3.2.3 Procedimento de licenciamento ambiental

### 3.3 **LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE**

#### 3.3.1. Eixos principiológicos do desenvolvimento sustentável

#### 3.3.2. Informação ambiental qualitativa (Estado Democrático de Direito)

#### 3.3.3. Princípios da Prevenção e da Precaução

### 3.4 **VÍCIOS DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO**

#### **3.4.1 - AUSÊNCIA DE ANÁLISE DE IMPACTOS CUMULATIVOS** (VIOLAÇÃO AO ARTIGO 6º, INC. II DA RES. CONAMA 01/86)

*Conceito de Impactos Cumulativos e Sinérgicos*

A) *Relação de Interdependência dos Megaempreendimentos colocalizados no Litoral Norte*

B) *Ausência de estudos de impactos cumulativos nos EIA/RIMAs dos megaempreendimentos do Litoral Norte do Estado de São Paulo*

C) *Insuficiência da AAE-PINO e AAI como instrumentos para suprir a ausência de avaliação de impactos cumulativos entre os megaempreendimentos do Litoral Norte*

D) *Demonstração das falhas do EIA/RIMA em razão da ausência de estudos de impactos cumulativos: Matrizes de Análise Integrada*

E) *Direito comparado (Experiência Americana)*

#### **3.4.2 - INCORRETA DEFINIÇÃO DAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DIRETA E INDIRETA DO EMPREENDIMENTO E AUSÊNCIA DE A.L.A. DO ICMBIO-ESEC/TUPINAMBÁS E DA DESCONSIDERAÇÃO DOS ESTUDOS COMPLEMENTARES EXIGIDOS PELOS GESTORES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ATINGIDAS**

A) *AID meio biótico*

B) *AID meio socioeconômico*

C) *AII meio biótico*

D) *AII meio socioeconômico*

#### **3.4.3 A AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DEVIDA DOS PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS PROPOSTOS E EM IMPLANTAÇÃO DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PROJETO E SUA COMPATIBILIDADE** (VIOLAÇÃO AO O ART. 5º, INCISO IV, DA RESOLUÇÃO CONAMA 01/86)

#### **3.4.4 AUSÊNCIA DE REAIS ALTERNATIVAS LOCACIONAIS** (ASPECTO FORMAL E MATERIAL): VIOLAÇÃO AO ART. 5, I, DA RESOLUÇÃO CONAMA 01/86

#### **3.4.5 AQUIESCÊNCIA COM A POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE SÉRIO E IRREVERSÍVEL DANO NA BAÍA DO ARAÇA**, EM VIOLAÇÃO AO QUE DISPÕEM O ART. 8º, §2º DA LEI Nº 12.651/2012; ART. 3º, INCISO X, DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303/2002.

## 4. CONCLUSÃO

## 5. LIMINAR

## 6. PEDIDO

### 1. OBJETO DA AÇÃO

A presente ação visa a obter provimento judicial destinado (a) **SUSPENDER** EM CARÁTER LIMINAR e, EM DEFINITIVO, (b) **ANULAR** a LICENÇA PRÉVIA N. 474/2013, emitida no processo de licenciamento ambiental do projeto de ampliação do Porto de São Sebastião/SP, Processo nº 02001.005403/2004-01 DILIC/ IBAMA, para as fases 1 e 2 do empreendimento, em razão de vícios de ordem constitucional e infraconstitucional que comprometem a validade do ato administrativo e (c) condenar o réu IBAMA na obrigação de não fazer consistente em **NÃO EMITIR NOVA LICENÇA sem que antes sejam complementados os estudos de impacto ambiental** nos termos apontados na presente demanda.

## 2. LEGITIMIDADE e COMPETÊNCIA

### 2.2 Legitimidade ativa do Ministério Público

A Constituição Federal de 1988 incumbiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, instrumentalizando-o com a prerrogativa de promover o inquérito civil e a **ação civil pública para a defesa do meio ambiente (CF/88, 129, III)**..

Tal atribuição vem reafirmada no art. 6º, VII, "b", da Lei Complementar nº 75/1993, segundo a qual compete ao Ministério Público da União promover o inquérito civil público e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como na Lei 8.625/93, Lei Orgânica do Ministério Público que regulamenta a atuação do *parquet* em âmbito estadual, em seu art. 25, IV, alínea "a", que também dispõe que incumbe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente.

Ainda, a Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, dispõe:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio ambiente;

(...)

Art. 5º<sup>o</sup> Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

Assim, por objetivar a presente ação civil pública a proteção do meio ambiente, bem como do patrimônio nacional, resta evidente a legitimidade do Ministério Público Federal e do Ministério Público de São Paulo para atuar conjuntamente no feito, como ramos de uma instituição una e indivisível essencial à Justiça, consoante as normas legais e constitucionais mencionadas.

### 2.3 Legitimidade passiva e competência

Considerando-se que o ato atacado foi emanado pelo Instituto Brasileiro dos Recursos Renováveis – IBAMA, autarquia federal, nenhuma dúvida resta a respeito de sua legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda, cuja competência, por consequência, fica afeta à Justiça Federal nos termos do artigo 109 da Constituição Federal<sup>1</sup>. Igualmente legítimo o Réu CDSS, que passou a ser o gestor do Porto de São Sebastião (Decreto Estadual nº 52.102/07) e empreendedor do projeto objeto do processo de licenciamento ora questionado e diretamente beneficiado pelo ato administrativo de emissão da licença que passou a integrar sua esfera de direitos.

#### 4. FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

##### 3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA DEMANDA

###### 3.1.2 Importância socioambiental do litoral norte: Espaços territoriais especialmente protegidos, patrimônio histórico e comunidades tradicionais

A região do litoral Norte do Estado de São Paulo tem vocação eminentemente conservacionista voltada ao turismo ecológico, com cerca de 80% da sua área legalmente protegida por unidades de conservação, terrestres e marinhas, em sua maior parte pertencentes ao grupo de proteção integral.

Dentre elas, destacam-se diversas **Unidades de Conservação Municipais nos quatro municípios que a compõem – UBATUBA, CARAGUATATUBA, SÃO SEBASTIÃO e ILHABELA**; há, ainda, três **Unidades de Conservação Estaduais – o Parque Estadual da Ilha Anchieta, o Parque Estadual de Ilhabela e o Parque Estadual Serra do Mar**, núcleos Picinguaba, São Sebastião e Caraguatatuba –, além da **Estação Ecológica Tupinambás – ESEC Tupinambás**, **Unidade de Conservação Federal** que abrange **diversas ilhas, ilhotas e lajes** com relevante função ambiental de preservação de espécies de baleias, golfinhos e tartarugas marinhas, além de espécies endêmicas de fauna e flora. Referida unidade abrange, ainda, o **Arquipélago de Alcatrazes**, maior ninhal de aves marinhas do sudeste brasileiro.

Além disso, dentre as poucas áreas de proteção ambiental marinhas (**APAs Marinhas**) no Brasil, destacam-se no litoral do Estado de São Paulo três delas: a **Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Norte - APAMLN**, que se estende por toda a região<sup>2</sup>, **APA Marinha do Litoral Centro** e **APA Marinha do Litoral Sul**, que juntas ordenam e regulamentam todas as atividades em seu território, a exemplo da pesca e turismo náutico. Destaca-se, ainda, a **Área de Relevante Interesse Ecológico –**

---

<sup>1</sup> Comete à Justiça Federal processar e julgar “ as causas em que a União, entidade autárquica, empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (...)”

<sup>2</sup> **APA Marinha do Litoral Norte – APAMLN**, com área total de 316,2 mil hectares é subdividida em três setores: *Cunhambebe* (Município de **Ubatuba**, com 145,1 mil hectares), *Maembipe* (Município de **Ilhabela**, com 90,8 hectares) e *Ypautiba* (Município de **São Sebastião**, com 80,3 hectares)

**ARIE, de São Sebastião/SP**, que abrange os setores do Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo – CEBIMAR/USP, o Costão do Navio, e Boiçucanga (DOC. 01).



Não se pode deixar de mencionar, por fim, que a região abrange um dos últimos remanescentes de manguezal do litoral, a BAÍA DO ARAÇÁ, reconhecida cientificamente como de fundamental importância para a saúde dos ecossistemas terrestres e marinhos. Tanto é assim que foi reconhecida como patrimônio científico por ser a área costeira mais bem estudada do Brasil e a que possibilitou, em função de sua diversidade, parte do desenvolvimento científico na área de ciências do mar<sup>3</sup>. Em razão das características excepcionais do local, que atraem a atenção de cientistas de todo o mundo, a Baía do Araçá é reconhecida como verdadeiro laboratório a céu aberto para atividades de educação ambiental e para cursos do ensino superior.

Toda essa riqueza natural elevou o grau de proteção da região, que passou a integrar a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica/UNESCO, evidenciando-se, de plano, o reconhecimento internacional do patrimônio natural e cultural ali existentes, reconhecidamente **patrimônios da humanidade**. Este reconhecimento também se opera no cenário interno, no diploma normativo de mais alto grau hierárquico do ordenamento brasileiro. A **Mata Atlântica**, a **Serra do Mar** e a **Zona Costeira** – três dos cinco ecossistemas constitucionalmente considerados patrimônio nacional (art. 225, § 4º, CF) – estão presentes na região **Litoral Norte de São Paulo**, palco objeto da presente demanda, dispendo a própria Constituição que, nestes espaços, a utilização dos recursos naturais far-se-á dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente<sup>4</sup>.

No que se refere à **questão hídrica** – atualmente objeto de grande preocupação mundial nos mais diferentes setores – a região afetada pelo empreendimento possui *“densa rede de drenagem, composta por corpos d’água de pequena extensão que partem da Serra do Mar, formam 34 sub-bacias e deságuam no Oceano Atlântico”*, segundo a pesquisadora Lara Legaspe, Mestre em Geociências e Meio Ambiente. Demais disso, a Serra do Mar é *“o maior banco genético remanescente da*

---

<sup>3</sup> Há registros de estudos realizados desde 1950, que somam 126 artigos publicados em revistas nacionais e estrangeiras, 141 trabalhos em eventos, 4 capítulos de livros e 68 títulos de teses, dissertações, monografias, além de vários textos de divulgação em revistas e jornais.

<sup>4</sup> No plano infraconstitucional e Constituição Paulista a proteção foi repetida, garantindo-se a estes ecossistemas, bem como aos demais **espaços territoriais especialmente protegidos**, a utilização de seus recursos mediante prévia autorização e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente (art.196 da Constituição do Estado de São Paulo). Tamanha a relevância ambiental desses ecossistemas que, além dos já mencionados, inúmeros outros diplomas normativos orientam as decisões que impliquem impactos ao meio ambiente, tais como os princípios fundamentais da gestão da zona costeira, as limitações decorrentes do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – Setor do Litoral Norte (art. 5º, incs. IX e X; art. 7º, VIII; art. 33 do Decreto 5.300/04; Lei Estadual 10.019/98 e Decreto Estadual 49.215/2004), dentre outros.

natureza tropical atlântica da face leste do Brasil”, tratando-se de “espaço ecológico que não admite manipulações antrópicas, não apresenta vocação agrária, industrial ou urbanística” (DOC. 01).

É neste espaço que estão presentes, também, inúmeras e diferentes **comunidades tradicionais: INDÍGENAS, REMANESCENTES DE QUILOMBOS E PESCADORES ARTESANAIS** fazem parte da população da região, cujo patrimônio, como facilmente se nota, não é apenas natural, mas, também, cultural.

Nenhuma dúvida, pois, de que a vocação da região é a **conservação dos ambientes naturais contínuos da Serra do Mar**, permitindo a ocorrência de atividade econômica voltada para o turismo e lazer, bem como de expressiva e tradicional atividade pesqueira.

Não obstante a isso, a região suporta as consequências de um crescimento desordenado iniciado na década de 70, em razão da construção da rodovia Rio Santos – BR 101, com progressivo comprometimento de seus recursos naturais.

Estes recursos já não são suficientes para abastecer e dar suporte à atual população da região, que cresce a cada ano em razão da constante atração de pessoas em busca de empregos ofertados por megaempreendimentos, colocando em sério risco a capacidade de suporte da região e sua própria sustentabilidade, do ponto de vista ambiental, social e até mesmo econômico, considerando-se que o turismo é a principal atividade econômica do litoral norte.

A situação se agrava acentuadamente em razão da concentração, em certo período e no mesmo espaço, de 13 megaempreendimentos em processo de licenciamento ou já em operação, a saber:

1. *Plataforma e Duto Marinho do **Campo do Mexilhão**;*
2. ***UTGCA** – Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba;*
3. ***GASTAU** – Gasoduto Caraguatatuba – Taubaté;*
4. ***Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento no Polo Pré-sal** – Projetos Integrados de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural no Polo Pré-sal, Etapas 1 e 2 – Bacia de Santos;*
5. ***TLDs Guará – Testes de Longa Duração** – TLDs nas áreas de guará e Carioca (BM-S-9), Tupi NE e Iracema (BM-S- 11), Bacia de Santos;*
6. ***Piloto de Produção em Tupi/Lula** – Atividade do Piloto do Sistema de Produção e Escoamento de Óleo e Gás na Área de Tupi, Bloco BM-S-11, Bacia de Santos;*
7. ***Novo Píer do TEBAR** – Projeto de Ampliação do Píer do Terminal Aquaviário de São Sebastião;*
8. ***Regularização do Porto de São Sebastião** – Plano de Controle Ambiental para a Regularização do Porto de São Sebastião;*

9. **Ampliação do Porto de São Sebastião** – Plano Integrado Porto Cidade PIPC/São Sebastião;
10. **Duplicação da Rodovia Tamoios: subtrecho planalto** – km 11+500m ao km 60+480m;
11. **Duplicação da Rodovia Tamoios: subtrecho serra** – km 60+480 ao km 82;
12. **Duplicação da Rodovia Tamoios: subtrecho contorno sul** – Sul de Caraguatatuba até São Sebastião;
13. **Duplicação da Rodovia Tamoios: subtrecho contorno norte** – Norte de Caraguatatuba.

Estes empreendimentos podem ser reunidos em três grupos: (a) Complexo Portuário; (b) Complexo Nova Tamoios; (c) Complexo da Indústria do Petróleo e Gás.

No epicentro dos complexos, está o **Porto de São Sebastião** e seu projeto de ampliação, tema central desta lição, a seguir descrito:

### **3.2 PORTO DE SÃO SEBASTIÃO**

#### **3.2.1 – Histórico**

O uso do canal de São Sebastião como área portuária comercial remonta ao início século XV. Porém, o estabelecimento do Porto Organizado de São Sebastião iniciou-se somente em 26 de outubro de 1934, quando a União celebrou contrato com o governo do estado de São Paulo para a construção e exploração comercial dessa zona portuária. O governo do Estado iniciou as obras em 1936, com inauguração oficial em janeiro de 1955.

Quase concomitantemente, a Petrobras, aproveitando-se da presença da nova zona portuária, iniciou as obras de seu maior terminal petrolífero, o Terminal Aquaviário Almirante Barroso – TEBAR, em 1961, para realização da primeira operação de descarregamento em 1968. Este terminal é composto atualmente por um píer com quatro berços, numa extensão de 905m e profundidade variando entre 14 e 26 m.

O movimento desenvolvimentista da região se delineou por completo nos anos 1970, com o asfaltamento da Rodovia Rio-Santos. Ainda assim, com exceção das movimentações de petróleo e derivados, o porto nunca embarcou ou desembarcou volumes expressivos de cargas. As movimentações reduzidas sempre estiveram associadas às dificuldades de acesso à região.

Em 1987, o governo do Estado de São Paulo elaborou projeto de ampliação da estrutura do Porto Organizado, notadamente a construção do enrocamento para contenção do aterro hidráulico das áreas do retroporto. Para tanto, projetou o aterramento da baía do Araçá, além de outras obras de grande potencial de impacto ao meio ambiente. Por concluir pela inviabilidade ambiental do projeto, o CONSEMA o rejeitou<sup>5</sup> e autorizou apenas a execução dos aterros referentes à primeira fase da

ampliação do Porto (EIA/RIMA Cap. 2 pag. 6, disponível em <http://licenciamento.ibama.gov.br/Porto/Porto%20Sao%20Sebastiao%20-%20ampliacao/>).

Em 2004, a DERSA deu início a um novo processo de licenciamento ambiental junto ao IBAMA visando à ampliação do Porto de São Sebastião, e em 2005 iniciou-se o processo de regularização da estrutura portuária já existente<sup>6</sup>. O projeto de ampliação previa a construção de um píer sobre o Canal de São Sebastião e a respectiva ponte de acesso, criando quatro novos berços para atracação de navios, bem como a construção de pátios e armazéns nas áreas aterradas existentes, além da implantação de equipamentos e infraestrutura necessária. No entanto, devido a mudanças na estratégia de administração do Porto de São Sebastião, não se deu continuidade ao referido processo (Processo 02001.005403/2004-01 – IBAMA).

Para dar continuidade à administração do Porto pelo Estado, até 1989 exercida pela DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A, empresa vinculada à Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo (Decreto Estadual 29.884/89), foi firmado o Convênio de Delegação entre a União e o Estado de São Paulo, que teve como objeto a nova concessão dada ao Estado de São Paulo, por de 25 anos (2007-2032), prorrogáveis por outros 25 anos, e para o qual foi constituída a ora corré, Companhia Docas de São Sebastião – CDSS (Decreto Estadual 52.102 de 29/08/2007), sociedade anônima vinculada à Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo, com personalidade jurídica de direito privado e finalidade única de administrar e desenvolver o Porto Organizado de São Sebastião, o que teve início em 15 de dezembro de 2007.

A partir de então, a CDSS iniciou as tratativas para viabilizar um projeto de ampliação da estrutura portuária muito mais ambicioso que o anterior, denominado **Plano Integrado Porto – Cidade (PIPC)**, núcleo central de programa do governo estadual voltado ao desenvolvimento de um corredor de exportação/importação, que contempla, também um novo complexo rodoviário.

### **3.2.2 – O Projeto Plano Integrado Porto Cidade (PPIC)**

Segundo o empreendedor<sup>7</sup>, o Plano Integrado Porto Cidade - PIPC compreende um conjunto de intervenções relacionadas à ampliação das instalações portuárias existentes e suas interfaces com o ambiente urbano. Na prática, ele envolve o conjunto de infraestruturas aquaviárias (pontos de fundeio, bacias de evolução, sinalização marítima, guias correntes, quebra-mares e canal de acesso), infraestruturas de atracação (píeres, cais, dolphins, pontos de amarração, defensas e áreas para equipamentos de embarque e desembarque de navios) e terrestres (pátios, armazéns, edificações, instalações de apoio, vias de circulação interna e áreas para expansão) que devam ser administradas pela Autoridade/Administradora Portuária.

---

<sup>6</sup> Em trâmite no IBAMA sob o nº 02001.003974/2005-83 – IBAMA

<sup>7</sup> EIA/RIMA disponível em .



O Plano Integrado Porto Cidade - PIPC compreende, portanto, obras que permitam a ampliação da capacidade portuária, áreas de apoio e obras de integração com a cidade. A nova área portuária será delimitada em parte pelo traçado da futura perimetral portuária projetada, pelo espelho d'água com largura mínima de 100m entre o costão da Ponta do Araçá e a Ilha Pernambuco, o cais de múltiplo uso e a dársena para uso das autoridades marítimas.

Este polígono perfaz uma área total de aproximadamente 1,2 milhão de m<sup>2</sup>.

A expansão da retroárea será feita com a **construção de laje de concreto apoiada em estacas também de concreto (aproximadamente 17.000)**, estendendo a área do Porto existente na direção sul, totalizando cerca **de 600 mil m<sup>2</sup>** de acréscimo à área existente. Somando esta área aos pátios existentes, o Porto de São Sebastião passará a ter uma nova configuração com um total aproximado de 1,2 milhão de m<sup>2</sup> de retroárea. O acesso principal ao novo arranjo portuário prevê sua interligação direta com o futuro contorno rodoviário (Contorno de Caraguatatuba e de São Sebastião).

O projeto de ampliação do Porto de São Sebastião apresentado foi subdividido em 4 fases, cujas localizações e dimensões estão representadas no gráfico abaixo:

Ao final da obra, de acordo com o EIA/RIMA, o porto de São Sebastião terá **DIMENSÕES MAIORES QUE O CENTRO DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO**, além de **estretar consideravelmente o leito navegável do canal de São Sebastião e Ilhabela**.

### **3.2.3 – Procedimento de licenciamento ambiental**

Para atestar a viabilidade socioambiental deste megaempreendimento, a CDSS deflagrou o processo de licenciamento nº 02001.005403/2004-01 DILIC/IBAMA, acompanhado pelo Ministério Público por meio

dos instrumentos legais<sup>8</sup> nos quais foram colhidos estudos e manifestações da sociedade e administração pública<sup>9</sup> que apontaram inúmeros vícios.

Em apertada síntese, são vícios que dizem respeito à:

(a) ausência de estudos de impactos cumulativos e sinérgicos contemplando outros 12 megaempreendimentos colocalizados no Litoral Norte, **em violação ao que dispõe o art. 6º, inciso II, da Resolução CONAMA nº 01/86;**

(b) Incorreta definição das áreas de influência direta e indireta do empreendimento e ausência de informações sobre a Autorização de Licenciamento Ambiental - A.L.A. do ICMBio-ESEC/Tupinambás e desconsideração dos estudos complementares exigidos pelos Gestores das Unidades de Conservação atingidas, **em violação ao que dispõe o art. 5º, inciso III, da Resolução CONAMA 01/86, artigo 36, caput e §3º da Lei 9.985/00 e artigos 1º e 3º, II, c.c. §3º da Resolução CONAMA 428/10;**

(c) ausência de avaliação devida dos planos e programas governamentais propostos e em implantação da área de influência do projeto e sua compatibilidade, **em violação ao que dispõe o art. 5º, inciso IV, da Resolução CONAMA 01/86;**

(d) ausência de reais alternativas locacionais (aspecto formal e material), **em violação ao que dispõe o art. 5º, inciso I, da Resolução CONAMA 01/86 e;**

(e) aquiescência com a possibilidade de ocorrência de sério e irreversível dano na Baía do Araçá, **em violação ao que dispõem o art. 8º, §2º da Lei nº 12.651/2012 e art. 3º, inciso X, da Resolução CONAMA nº 303/2002.**

O próprio **IBAMA**, após a apresentação do EIA/RIMA, pontuou dezenas de omissões no documento-base e concluiu que as exigências haviam sido apenas parcialmente atendidas. Ainda assim, em 17.12.2014, o **IBAMA** emitiu a Licença Prévia nº474/2013 (DOC.02).

Em face da temerária emissão da licença e a fim de dar ciência à autarquia acerca dos graves vícios apontados nos estudos técnicos reunidos nos inquéritos civis referidos, o Ministério Público expediu a Recomendação nº 04/2013 (DOC. 03) para que fosse suspensa a Licença Prévia referente às fases 1 e 2 do projeto e para que a autarquia não emitisse Licença Prévia para qualquer outra fase do referido empreendimento até que fossem sanadas todas as irregularidades apontadas.

<sup>8</sup> MPF-ICP 1.34.014.000298/2008-210; MPSP-GAEMA-Litoral Norte, ICPs nºs 14.0701.0000007/2012-8, 14.0701.0000105/2011-9 e 14.0701.0000030/2012-7. Tendo em vista a atuação conjunta entre o **Ministério Público Federal** e o **Ministério Público do Estado de São Paulo** e o elevado número de páginas distribuídas em mais de 20 volumes no total, com documentos repetidos, foram anexados à presente somente os documentos essenciais à propositura da ação.

<sup>9</sup> **Doc. 01:** Dissertação de Mestrado defendida pela Professora Lara Bueno Chiarelli Legaspe perante o Instituto de Geociências e Ciências Exatas da UNESP *campus* Rio Claro, intitulado "Os potenciais impactos cumulativos das grandes obras – novo corredor de exportação e exploração de hidrocarbonetos no Campo Mexilhão – no território da APA Marinha Litoral Norte (SP)". **Doc. 05:** Tese de Doutorado defendida pelo Prof. Leonardo Ribeiro Teixeira perante Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, intitulado "Megaprojetos no litoral norte paulista: o papel dos grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação regional". **Doc. 06:** Parecer Técnico FF/PESN-NSS 001/2001, da Fundação Florestal – Parque Estadual da Serra do Mar. **Doc. 08:** Parecer Técnico Preliminar do CAEX/MPSP – Centro de Apoio Operacional à Execução, do Ministério Público de São Paulo. **Doc. 11:** Parecer do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Doc. 12:** Questionamentos complementares - CAEX/MPSP **Doc. 13:** Informação Técnica das Unidades de Conservação do Litoral Norte de São Paulo sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Plano Integrado Porto Cidade/PPIC. **Doc. 14:** Manifestação Técnica nº 03/2011 ICMBio (ESEC Tupinambás). **\*Doc. 15:** Parecer jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, órgão gestor da ESEC/Tupinambás. **Doc. 16**

O IBAMA, no entanto, informou o desatendimento integral à Recomendação<sup>10</sup>, não restando ao Ministério Público outra alternativa que não o ajuizamento da presente ação para garantir o respeito aos Princípios da Prevenção e Prevenção, que informam o Direito Constitucional Ambiental, e permitir a adequada e responsável análise da viabilidade ambiental do empreendimento.

### 3.3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

#### 3.3.1. Eixos principiológicos do desenvolvimento sustentável

É cediço o patamar constitucional do princípio do desenvolvimento sustentável, conforme artigo 225, *caput*, c/c art. 170, incisos II, III, VI e VII, todos da CF/88. Como decorrência destes princípios, tem-se que o "meio ambiente ecologicamente equilibrado" pressupõe a conciliação entre crescimento econômico, proteção ao meio ambiente e equidade social, de forma a preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Dos vinte e sete princípios da Declaração do Rio de Janeiro/1992 (ECO 92), onze trazem a expressão *desenvolvimento sustentável*, dos quais destacam-se os princípios 1, 4 e 8, *in verbis*:

**Princípio 1 – primeira frase:** "os seres humanos estão no centro das preocupações reativas ao desenvolvimento sustentável" – sem grifos no texto original

**Princípio 4:** "para chegar a um desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve fazer parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente" – sem grifos no texto original.

**Princípio 8:** "com o fim de chegar a um desenvolvimento sustentável e a uma melhor qualidade da vida para todos os povos, os Estados deverão reduzir e eliminar os modos de produção e de consumo não viáveis e promover política demográfica apropriadas" – sem grifos no texto original.

Daí extraem-se, com facilidade, os três eixos dos desenvolvimento sustentável:

**1º Eixo - crescimento econômico:** manifestado em técnicas de produção e consumo que respeitem as funções essenciais do meio ambiente;

**2º Eixo - preservação ambiental:** claramente presente no respeito, tanto quanto possível, às áreas de especial proteção, as quais exercem funções essenciais para a preservação de toda a vida no planeta;

**3º Eixo - equidade social:** que represente a repulsa de técnicas de produção e consumo inviáveis, pois geradores de mais mazela social.

Tais eixos reproduzem claramente as disposições do art. 225, *caput*, e, especificamente no tocante à repulsa de técnicas inviáveis, possui a natureza de princípio internacional (*princípio 8 da Declaração do Rio/92*).

É nesse contexto que se insere o licenciamento ambiental, definido pelo art. 2º, I, da Lei Complementar 140/11 como “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

O licenciamento ambiental é pois, **instrumento indispensável ao desenvolvimento sustentável e equacionamento dos três eixos a ele inerentes**, na medida em que, no seu desenrolar, prevê as condicionantes para a atividade e, no caso de significativo impacto ambiental, torna obrigatória a utilização do EIA/RIMA.

Por tal razão, a administração ambiental deve, ao licenciar, considerar o crescimento econômico advindo da atividade e sua respectiva sustentabilidade em todos os seus aspectos, ou seja, se adequado à preservação do meio ambiente e fomentador da equidade social. A resposta positiva do órgão público deve significar, simultaneamente, que o crescimento econômico propiciado pela atividade será sustentável e justo.

É manifestação desse entendimento a previsão, na Res. CONAMA 01/86, do que se considera impacto ambiental (art. 1º), e na qual se refletem, de forma detalhada em cinco incisos, os três eixos do licenciamento ambiental mencionados:

<b>EIXOS</b>	<b>RES. CONAMA 01/86</b>
<b>Crescimento Econômico</b>	Atividades sociais e econômicas.
<b>Preservação Ambiental</b>	Biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.
<b>Equidade Social</b>	Saúde, a segurança e o bem-estar da população.

E a avaliação de impactos ambientais, embora instrumento autônomo do licenciamento, a ele exclusivamente serve, e se destina, primordialmente, à análise da viabilidade do empreendimento diante da preservação do meio ambiente e fomento da equidade social. Afinal, conforme princípio 1 da Declaração do Rio/92, os seres humanos estão no centro da preocupação com o desenvolvimento sustentável.

### **3.3.2. Informação ambiental qualitativa como pressuposto do exercício do direito à participação no Estado Democrático de Direito**

O dever da sociedade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, da CF/88) é exercido não só pelo comportamento dia a dia, mas essencialmente pelo acompanhamento e direito de participação durante todo o procedimento de licenciamento.

Em um Estado Democrático de Direito, como é o brasileiro (art. 1º, *caput*, da CF/88), a garantia da participação direta e efetiva da população é pressuposto, inclusive, da validade dos atos que a afeta, e só poderá ser exercida se, previamente, esta população que tem assegurado o direito de participação tiver, também, o acesso às informações necessárias para exercê-lo.

No direito ambiental essa exigência de participação popular como garantia do exercício da democracia é ainda maior. Tanto é assim que são previstas, desde o início do processo de licenciamento, inúmeras formas de participação popular, cujo ápice são as audiências públicas.

Eventuais omissões no procedimento, em especial nos estudos que subsidiam a análise da viabilidade do empreendimento, comprometem a validade do procedimento no que se refere à participação efetiva da população que, sem acesso às informações adequadas, não tem condições de exercer o seu papel constitucional de corresponsável pela preservação ambiental em todos os seus aspectos, dentre os quais o de atuar de forma preventiva em hipóteses de impactos significativos, como é a hipótese sob exame.

A consequência disto é que a incorreta análise e apresentação dos três eixos do desenvolvimento sustentável ou sua análise fragmentada causa alienação e compromete a correta compreensão e avaliação do empreendimento, efeito desejável somente àqueles que querem desvirtuar a informação.

O **direito à informação ambiental** (o art. 6º, §3º, da Lei 6.938/81, o art. 5º, XXXIII, da CF/88 e a Lei 10.650/03) apresenta, portanto, duas faces: a obtenção **formal** das informações, ou seja, aspecto meramente **quantitativo**, e o que realmente viabiliza a garantia constitucional: o seu conteúdo, tanto no que se refere à clareza quanto à veracidade da informação disponibilizada. Neste sentido, a população tem o direito de conhecer a informação ambiental em seu **aspecto qualitativo**, expressão do princípio democrático por essência. A informação ambiental deve, pois, ser qualificada, a saber: **acessível**, **transparente** e **verdadeira**, como postulado da lealdade e boa-fé da administração com os administrados.

Como reflexo, **o meio ambiente deve ser analisado como um todo – meio físico, biótico e antrópico - , em sua realidade contextual**, pelo órgão licenciador quando do procedimento de licenciamento e exigência de elaboração do EIA/RIMA. Desta forma, a **análise fragmentada ou parcial destes aspectos que constituem o bem ambiental desvirtua a natureza do instrumento, viciando o processo de licenciamento e tolhendo a sociedade do direito/dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

Não por outra razão a Lei 10.650/03 dispõe que os órgãos públicos devem necessariamente informar sobre "... *políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental*" (artigo 2º, inciso II).

Tamanha a importância da participação social na gestão do bem ambiental que referida garantia foi internacionalmente reconhecida no **Princípio 10 da Declaração do Rio (1992)**, segundo a qual "a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. Em nível nacional, **cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente** de que disponham as autoridades públicas, inclusive

informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a **oportunidade de participar dos processos decisórios**. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o **acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos**".

Vê-se, portanto, que a informação correta deve ser verdadeira e adequada a propiciar, se o caso, a equitativa compensação e reparação de danos ambientais. E, para isso, é indispensável que esteja contextualizada no ambiente em relação ao qual o empreendimento pretende se inserir, sob pena não só de ilegalidade, mas flagrante inconstitucionalidade por ofensa à principiologia do Estado Democrático de Direito.

No caso presente, não há qualquer dúvida de que a política estatal voltada ao "desenvolvimento" da região é potencialmente causadora de significativo impacto ambiental com a implementação de diversos empreendimentos de grande porte no Litoral Norte, o que obriga o empreendedor e o órgão ambiental a disponibilizarem a toda a população as informações não apenas em seu aspecto quantitativo, formal, mas, também, e principalmente, no seu aspecto qualitativo, material, repita-se: acessível, transparente e verdadeira.

**E se o plano destina-se à região como um todo, a informação qualitativa e verdadeira à população deve compreender toda a região, em todos os seus aspectos.**

Assim, e somente assim, o princípio democrático, do qual o **direito à participação** é expressão, será materialmente observado.

### **3.3.3. Princípios da Precaução e da Prevenção**

A informação qualitativa/contextualizada também é consequência direta dos constitucionais princípios da prevenção e precaução, que encontram seu nascedouro implicitamente nos mandamentos de proteção e preservação trazidos pelos art. 23, VI e VII, e art. 225, *caput*, ambos da CF/88.

#### **A) Princípio da Precaução**

A **precaução ambiental**, reconhecida internacionalmente no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, votada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), e também presente na Convenção da Diversidade Biológica<sup>11</sup> (Preâmbulo) e na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática<sup>12</sup> (art. 3º), se assenta em dois pressupostos, bem delineados pela doutrina especializada: "... **a possibilidade que condutas humanas causem danos coletivos vinculados a situações catastróficas que podem afetar o conjunto de seres vivos – por uma parte -, e a falta de evidência científica (incerteza) a respeito da existência do dano temido** – por outra. Incerteza não somente na relação de causalidade entre o ato e

11

12

*suas consequências, mas quanto à realidade do dano, a medida do risco ou do dano”*<sup>13</sup> - sem grifos no texto original.

Basicamente a orientação principiológica é no sentido de que a ausência de evidência científica, seja por deficiência na técnica ou no próprio dever de informação, enseja a aplicação do princípio da precaução e não execução da ação potencialmente impactante.

Desta forma, se após a análise suficientemente informada, correta em sua amplitude, contextualizada e científica, o EIA/RIMA atesta a incerteza sobre os impactos em toda a região ou demonstra a impossibilidade de sua análise segura, outra conclusão não se pode chegar senão pela necessidade de se buscar **outras alternativas**, com as adaptações necessárias ao projeto e correta definição das medidas de mitigação e compensação.

A precaução demanda tal solução e, mais que isto, deve ser entendida como um **standart**, de forma que se proibida determinada atividade em certo contexto, a questão deve voltar a ser analisada assim que possível, ou seja, “... *novas descobertas e desenvolvimentos devem ser levados em consideração...*”<sup>14</sup>.

O princípio da precaução se materializa por meio de três instrumentos, os quais devem estar presentes simultaneamente: **(a) avaliação de riscos; (b) gestão de riscos; (c) comunicação de riscos.**

A **avaliação de riscos** é essencial para avaliar a viabilidade ambiental de um empreendimento, pois “... *compreende a análise do conjunto de dados científicos pragmáticos e isentos de opiniões pessoais, que servem de fundamento para as decisões políticas sobre a aceitação do risco que de certa atividade possa decorrer*”<sup>15</sup>. A **gestão de risco**, por sua vez, permite estabelecer, a partir de aspectos sociopolíticos, econômicos e ambientais, “medidas de controle, fiscalização e mitigação dos efeitos potencialmente perigosos de um fenômeno, produto ou processo identificados na avaliação”<sup>16</sup>. Por fim, a sociedade deve ser verdadeiramente informada dos riscos e quais as medidas de gestão serão tomadas, aspecto representado pela **comunicação de riscos** e que materializada o já mencionado princípio democrático de informação em seu aspecto material.

Nesse contexto, a **Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias sobre o Princípio da Precaução**, publicada em 02.02.2000, deixa claro quando se deve invocar o postulado:

“A invocação do princípio da precaução é uma decisão exercida quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e **haja indicações de que os**

---

13

14

15

16

**possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido**<sup>17</sup> - sem grifos no texto original.

E, no caso presente, conforme a frente se demonstrará, há **indicações firmes sobre a insuficiente informação e diagnóstico dos impactos decorrentes do empreendimento em apreço, a colocar em dúvida a sua compatibilidade com o nível de proteção ambiental que deve ser dado à região do Litoral Norte, de modo a impor a incidência do Princípio da Precaução.** Frise-se, novamente: "... **a precaução é um assunto que compete à sociedade em seu conjunto e deve ser gerenciado em seu seio** para orientar a tomada de decisões políticas sobre assuntos de relevância fundamental"<sup>18</sup>.

Por fim, tamanha é a relevância do princípio da precaução que, inobstante a previsão em tratados internacionais já introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro, **o art. 1º da Lei 11.105/05**, aplicável ao caso pela invocação do **microssistema de direitos difusos**, prevê a observância obrigatória da **precaução** para proteção do meio ambiente.

O entendimento acima esposado é respaldado pela farta jurisprudência sobre o assunto, recorrente na invocação do princípio da precaução como forma de garantir a qualidade ambiental, conforme se observa das ementas abaixo transcritas:

• **Superior Tribunal de Justiça – STJ. Princípio da Precaução:**

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS. ADIANTAMENTO DE DESPESAS PERICIAIS. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. ENCARGO DEVIDO À FAZENDA PÚBLICA. DISPOSITIVOS DO CPC. DESCABIMENTO. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. 1. Segundo jurisprudência firmada pela Primeira Seção, descabe o adiantamento dos honorários periciais pelo autor da ação civil pública, conforme disciplina o art. 18 da Lei 7.347/1985, sendo que o encargo financeiro para a realização da prova pericial deve recair sobre a Fazenda Pública a que o Ministério Público estiver vinculado, por meio da aplicação analógica da Súmula 232/STJ. 2. Diante da disposição específica na Lei das Ações Cíveis Públicas (art. 18 da Lei 7.347/1985), afasta-se aparente conflito de normas com os dispositivos do Código de Processo Civil sobre o tema, por aplicação do princípio da especialidade. **3. Em ação ambiental, impõe-se a inversão do ônus da prova, cabendo ao empreendedor, no caso concreto o próprio Estado, responder pelo potencial perigo que causa ao meio ambiente, em respeito ao princípio da precaução. Precedentes.** 4. Recurso especial não provido. (RESP 201100265904, ELIANA CALMON, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:01/10/2013)

AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA RETIRADA DE ESTAÇÃO RÁDIO-BASE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. REGULARIDADE NA INSTALAÇÃO DA ESTAÇÃO. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICO-



PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE NESTA VIA. REQUISITOS LEGAIS DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. MATÉRIA FÁTICA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. Não há se falar em violação do art. 535 do Código de Processo Civil, pois o Tribunal Estadual expôs, fundamentadamente, as razões que levaram à conclusão do julgado. Ao contrário do afirmado pela agravante, a Corte de origem deixou expressamente consignado no acórdão dos embargos de declaração a inexistência de ato jurídico perfeito. **Além disso, com fundamento na ausência de licença ambiental prévia e no princípio da precaução, determinou a desativação da Estação Radio-Base.** 2. No tocante à regularidade da instalação da estação de telefonia, o Tribunal a quo, fundamentado nas provas trazidas aos autos, concluiu pela necessidade de desativação da estação. Rever a decisão da Corte de origem demandaria o reexame fático-probatório, o que é inadmissível nesta instância especial pela incidência da Súmula nº 7 desta Corte. 3. Da mesma forma, tem-se que é vedado na instância extraordinária o reexame dos pressupostos para a concessão da tutela antecipada, pois essa providência exige o revolvimento dos elementos fático-probatórios da demanda, o que não é permitido, nos termos contemplados na Súmula 7/STJ. 4. Agravo regimental não provido. (AGRESP 201102625379, CASTRO MEIRA, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:30/08/2013)

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO PESQUEIRA. SÚMULA Nº 7/STJ. NÃO CABIMENTO. DISSÍDIO NOTÓRIO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO INCONTESTE. NEXO CAUSAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CABIMENTO. PRECEDENTES. 1. Não há falar, na espécie, no óbice contido na Súmula nº 7/STJ, haja vista que os fatos já restaram delimitados nas instâncias ordinárias, devendo ser revista nesta instância somente a interpretação dada ao direito para a resolução da controvérsia. Precedentes. 2. Tratando-se de dissídio notório, admite-se, excepcionalmente, a mitigação dos requisitos exigidos para a interposição do recurso pela alínea "c" "quando os elementos contidos no recurso são suficientes para se concluir que os julgados confrontados conferiram tratamento jurídico distinto à similar situação fática" (AgRg nos EAg 1.328.641/RJ, Rel. Min. Castro Meira, DJe 14/10/11). 3. A Lei nº 6.938/81 adotou a sistemática da responsabilidade objetiva, que foi integralmente recepcionada pela ordem jurídica atual, de sorte que é irrelevante, na espécie, a discussão da conduta do agente (culpa ou dolo) para atribuição do dever de reparação do dano causado, que, no caso, é inconteste. **4. O princípio da precaução, aplicável à hipótese, pressupõe a inversão do ônus probatório, transferindo para a concessionária o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente e, por consequência, aos pescadores da região.** 5. Agravo regimental provido para, conhecendo do agravo, dar provimento ao recurso especial a fim de determinar o retorno dos autos à origem para que, promovendo-se a inversão do ônus da prova, proceda-se a novo julgamento. (AGARESP 201201507675, RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, STJ - TERCEIRA TURMA, DJE DATA:27/02/2013)

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. CULTIVARES DE SOJA. VARIAÇÃO NA COR DO HILO. AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA. OMISSÃO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA. NECESSIDADE DE ESTUDOS TÉCNICOS-CIENTÍFICOS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO EVIDENCIADO. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO. 1. Insurge-se a impetrante contra a omissão da autoridade coatora em normatizar a questão da variação da tonalidade de cor do hilo das sementes de soja. 2. O meio ambiente equilibrado - elemento essencial à dignidade da pessoa humana -, como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, por sua própria natureza,

tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção. 3. O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento. 4. A controvérsia posta em exame no presente mandamus envolve questão regida pelo direito ambiental que, dentre os princípios que regem a matéria, encampa o princípio da precaução. **5. Deve prevalecer, no presente caso, a precaução da administração pública em liberar o plantio e comercialização de qualquer produto que não seja comprovadamente nocivo ao meio ambiente.** E, nesse sentido, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA tem tomado as providências e estudos de ordem técnico-científica para a solução da questão, não se mostrando inerte, como afirmado pela impetrante na inicial. 6. **Não se vislumbra direito líquido e certo da empresa impetrante em plantar e comercializar suas cultivares, até que haja o deslinde da questão técnico-científica relativa à ocorrência de variação na cor do hilo das cultivares.** 7. Mandado de segurança denegado. (MS 201100123180, ARNALDO ESTEVES LIMA, STJ - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:21/06/2012)

### **Tribunal Regional Federal 3 Região – TRF3:**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL GARANTIDO PELOS ARTIGOS 170 E 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO. 1. O direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado está previsto nos artigos 170 e 225 da Constituição de 1988. Questão que envolve a conservação do meio ambiente e de áreas de preservação permanente. 2. Relatório de Fiscalização do IBAMA relatando que o local da construção objeto de autuação está localizado na área de preservação permanente, além de ser uma área de estudos antropológicos em vias de se tornar sítio arqueológico. 3. Edificação difere da média das edificações em que residem os moradores locais (ribeirinhos), devido ao padrão de construção (casa de alvenaria com 60 metros quadrados). **4. Deve-se levar em conta o princípio da precaução, basilar do direito ambiental, segundo o qual "a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental" (adotado no ideário da Conferência da Terra - ECO 92, ratificado pelo Congresso Nacional via Decreto Legislativo 1, de 3/2/1994).** 5. Aplicação do princípio da prevenção no tocante à proibição de construção civil em área de preservação permanente sem autorização ambiental, o qual prevalece sobre o da reparação integral, que se aplica apenas quando for impossível prevenir o dano ambiental. 8. Não é razoável sacrificar o meio ambiente, principalmente em se tratando apenas de edificação de lazer e turismo. 9. Agravo de instrumento. Provido. (AI 00197914720114030000, DESEMBARGADOR FEDERAL MÁRCIO MORAES, TRF3 - TERCEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:30/11/2012)

DIREITO AMBIENTAL - AÇÃO POPULAR - ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - EXTRAÇÃO MINERAL - DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - REGIÃO DE MANANCIASIS - INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO CONTRA A PROTEÇÃO AMBIENTAL - PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. 1. O meio ambiente consiste em bem de uso comum do povo, essencial à sua qualidade de vida, impondo ao poder público e à própria coletividade o dever de protegê-lo e preservá-lo, visando assegurar a sua fruição pelas futuras gerações. Inteligência do art. 225 da Constituição Federal. 2. A atividade de pesquisa e posterior exploração mineral na região, tal como prevista nos atos impugnados, não pode ser conciliada com a proteção ambiental dispensada (APA), sobretudo por suas repercussões em bacia hidrográfica relevante. Situação agravada pela exploração já

empreendida, independentemente de autorização dos órgãos competentes e sem qualquer fiscalização. 3. Inexiste direito adquirido oponível à proteção do meio ambiente. Precedente do C. STJ. **4. A ausência de certeza científica formal acerca da existência de risco de dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam assegurar a sua prevenção. Princípio da Precaução.** 5. Apelação a que se nega provimento. (AC 00065755719994036105, DESEMBARGADOR FEDERAL MAIRAN MAIA, TRF3 - SEXTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:02/02/2011 PÁGINA: 193).

## **B) Princípio da Prevenção**

Superadas eventuais deficiências quanto à *avaliação de riscos, gestão de riscos e comunicação de riscos*, ter-se-ão, ao menos, dados científicos concretos sobre os riscos ambientais advindos do empreendimento, permitindo, desta forma, a tomada de decisão com base na ciência sobre sua viabilidade ou não em atendimento ao acima exposto princípio da precaução.

Esta é, entretanto, apenas uma etapa a ser superada.

A ele segue-se uma análise posterior ao estudo contextual de impactos, etapa esta também indispensável para o correto licenciamento que materializa o também constitucional e internacionalmente reconhecido Princípio da Prevenção, onde *"a configuração do risco transmuta-se para abandonar a qualidade de risco de perigo, para assumir a do risco de produção dos efeitos sabidamente perigosos"* <sup>19</sup>.

Diante desta indissociável relação entre os princípios, tem-se que o desrespeito ao princípio da **precaução** traz como consequência inexorável o desrespeito ao princípio da **prevenção**, viciando as medidas mitigadoras a serem exigidas do empreendedor.

Para Romeu Thomé , *"o princípio da prevenção é o maior alicerce, por exemplo, do Estudo de Impacto Ambiental – EIA"* <sup>20</sup>, mencionando o art. 225, §1º, IV, CF, que trouxe expressamente o **estudo de impacto ambiental** como um dos principais instrumentos de proteção do meio ambiente. Mais que isto, a Carta Magna o trata como verdadeira condicionante para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente<sup>21</sup>. Segundo Celso Antônio Pacheco Fiorillo, *"o EIA/RIMA constitui um dos mais importantes instrumentos de proteção do meio ambiente. A sua essência é preventiva e pode compor uma das etapas do licenciamento ambiental"* <sup>22</sup>.

Assim como o princípio da precaução, o princípio da prevenção como vetor de orientação obrigatória nas polícias administrativas ambientais encontra amplo respaldo jurisprudencial:

- **Superior Tribunal de Justiça – STJ. Princípio da Prevenção:**

---

19

20

21

22

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. CULTIVARES DE SOJA. VARIACÃO NA COR DO HILO. AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA. OMISSÃO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA. NECESSIDADE DE ESTUDOS TÉCNICOS-CIENTÍFICOS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO EVIDENCIADO. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO. 1. Insurge-se a impetrante contra a omissão da autoridade coatora em normatizar a questão da variação da tonalidade de cor do hilo das sementes de soja. 2. O meio ambiente equilibrado - elemento essencial à dignidade da pessoa humana -, como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, por sua própria natureza, tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção. 3. **O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento. 4. A controvérsia posta em exame no presente mandamus envolve questão regida pelo direito ambiental que, dentre os princípios que regem a matéria, encampa o princípio da precaução.** 5. Deve prevalecer, no presente caso, a precaução da administração pública em liberar o plantio e comercialização de qualquer produto que não seja comprovadamente nocivo ao meio ambiente. E, nesse sentido, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA tem tomado as providências e estudos de ordem técnico-científica para a solução da questão, não se mostrando inerte, como afirmado pela impetrante na inicial. 6. Não se vislumbra direito líquido e certo da empresa impetrante em plantar e comercializar suas cultivares, até que haja o deslinde da questão técnico-científica relativa à ocorrência de variação na cor do hilo das cultivares. 7. Mandado de segurança denegado. (MS 201100123180, ARNALDO ESTEVES LIMA, STJ - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:21/06/2012)

PROCESSO CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS ART. 3º DA LEI 7.347/85. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 225, § 3º, DA CF/88, ARTS. 2º E 4º DA LEI 6.938/81, ART. 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ART. 83 DO CDC. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL. 1. A Lei nº 7.347/85, em seu art. 5º, autoriza a propositura de ações civis públicas por associações que incluam entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. 2. **O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral.** 3. Deveras, decorrem para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição in natura), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se cumulam, se for o caso. 4. **A ação civil pública é o instrumento processual destinado a propiciar a tutela ao meio ambiente (CF, art. 129, III) e submete-se ao princípio da adequação, a significar que deve ter aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a devida e integral proteção do direito material, a fim de ser instrumento adequado e útil.** 5. A exegese do art. 3º da Lei 7.347/85 ("A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer"), a conjunção "ou" deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins). 6. Interpretação sistemática do art. 21 da mesma lei, combinado com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor ("Art. 83. Para a defesa dos

*direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.") bem como o art. 25 da Lei 8.625/1993, segundo o qual incumbe ao Ministério Público "IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente (...)"*. 7. A exigência para cada espécie de prestação, da propositura de uma ação civil pública autônoma, além de atentar contra os princípios da instrumentalidade e da economia processual, ensejaria a possibilidade de sentenças contraditórias para demandas semelhantes, entre as mesmas partes, com a mesma causa de pedir e com finalidade comum (medidas de tutela ambiental), cuja única variante seriam os pedidos mediatos, consistentes em prestações de natureza diversa. 8. Ademais, a proibição de cumular pedidos dessa natureza não encontra sustentáculo nas regras do procedimento comum, restando ilógico negar à ação civil pública, criada especialmente como alternativa para melhor viabilizar a tutela dos direitos difusos, o que se permite, pela via ordinária, para a tutela de todo e qualquer outro direito. 9. Recurso especial desprovido. (RESP 200400011479, LUIZ FUX, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJ DATA:31/08/2006 PG:00203 ..DTPB:.)

No caso em apreço, contudo, descuidou-se dos dois pilares fundamentais do **Direito Ambiental Constitucional** – os **princípios da prevenção e precaução** – e, por consequência, das regras infraconstitucionais que neles buscam seus fundamentos de validade, cuja violação macula o processo de licenciamento, sobretudo no plano material, em especial à vista dos seguintes vícios, a seguir minudenciados:

(a) ausência de estudos de impactos cumulativos e sinérgicos contemplando outros 12 megaempreendimentos colocalizados no Litoral Norte, **em violação ao que dispõe o art. 6º, inciso II, da Resolução CONAMA nº 01/86;**

(b) Incorreta definição das áreas de influência direta e indireta do empreendimento e ausência de informações sobre a Autorização de Licenciamento Ambiental - A.L.A. do ICMBio-ESEC/Tupinambás e desconsideração dos estudos complementares exigidos pelos Gestores das Unidades de Conservação atingidas, **em violação ao que dispõe o art. 5º, inciso III, da Resolução CONAMA 01/86, artigo 36, caput e §3º da Lei 9.985/00 e artigos 1º e 3º, II, c.c. §3º da Resolução CONAMA 428/10;**

(c) ausência de avaliação devida dos planos e programas governamentais propostos e em implantação da área de influência do projeto e sua compatibilidade, **em violação ao que dispõe o art. 5º, inciso IV, da Resolução CONAMA 01/86;**

(d) ausência de reais alternativas locacionais (aspecto formal e material), **em violação ao que dispõe o art. 5º, inciso I, da Resolução CONAMA 01/86 e;**

(e) aquiescência com a possibilidade de ocorrência de sério e irreversível dano na Baía do Araça, **em violação ao que dispõem o art. 8º, §2º da Lei nº 12.651/2012; art. 3º, inciso X, da Resolução CONAMA nº 303/2002.**

### 3.4 VÍCIOS DO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO

#### **3.4.1 - AUSÊNCIA DE ANÁLISE DE IMPACTOS CUMULATIVOS: VIOLAÇÃO AO ARTIGO 6º, INC. II DA RES. CONAMA 01/86**

Consoante examinado no tópico anterior, serve o processo de licenciamento de instrumento para a materialização do **direito à informação ambiental e dos princípios da prevenção e precaução**, de modo a permitir, por conseguinte, uma correta e adequada **(a)** avaliação de riscos; **(b)** gestão de riscos e **(c)** comunicação de riscos e, enfim, a tomada de decisão com base na ciência.

E, para a consecução de tão relevante propósito, um instrumento essencial está previsto na Resolução CONAMA 01/86<sup>23</sup>: trata-se da exigência de que o EIA/RIMA contenha **estudos de impactos cumulativos e sinérgicos**, assim disciplinado pelo texto normativo referido, em seu art. 6º, inciso II:

*Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:*

*(...)*

*II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; **suas propriedades cumulativas e sinérgicas**; a distribuição dos ônus e benefícios sociais. (sem grifos no original).*

Esta exigência, é certo, vem ao encontro dos eixos do **princípio da sustentabilidade** e, em especial, do dever de informar a população, de forma clara e leal, de todos os impactos ambientais a serem suportados por uma dada região.

De forma singela, pode-se dizer que a análise cumulativa é, simplesmente, considerar se o empreendimento proposto, que poderá trazer desenvolvimento econômico, respeita o meio ambiente minimamente, favorece a equidade social e é **viável no contexto onde se insere**. E para análise do contexto, não se pode prescindir da concepção sobre os impactos cumulativos e sinérgicos.

**Enfim, a análise contextualizada não é imposição somente da Res. CONAMA 01/86. É também reflexo da natureza do próprio direito sobre o qual a licença é emitida e da aplicação dos princípios da precaução e prevenção.**

Não por outra razão, a legislação do microsistema da tutela coletiva adota esta mesma concepção pautada na análise sempre contextual, seja pela indivisibilidade e ligação fática dos direitos difusos (art. 81, p. único, do CDC), como pelo disposto no art. 4º, III, da Res. CONAMA 01/86, que define como critério de análise de impactos, diretos ou indiretos, a bacia hidrográfica. Portanto, a par da questão principiológica, **o critério legal de análise de intervenção é mesmo contextual e dele não pode prescindir o órgão licenciador.**

Todavia, malgrado expressamente previsto em texto normativo com força de lei<sup>24</sup> e, sobretudo, o valor inestimável deste instrumento para materialização dos princípios da precaução e prevenção, os estudos de impactos cumulativos são sistemática e irresponsavelmente ignorados por todos os atores do processo de desenvolvimento econômico: o executivo, o empreendedor e, sobretudo, aquele a quem compete exigí-lo, o órgão licenciador.

Consequência disto é um grave comprometimento, para além dos postulados já invocados, a um valor transindividual tão importante quanto negligenciado ao longo da história brasileira: **o direito ao crescimento planejado.**

É justamente o que se passa no presente momento, em que se assiste a uma **concentração de empreendimentos altamente impactantes na região do Litoral Norte, relacionados entre si pela colocalização e relação de causa e efeito, que estão sendo sucessivamente licenciados em procedimentos fragmentados e deficientes quanto a análises de efeitos cumulativos, obscurecendo a compreensão de seus reais impactos para a região** e, em última análise, a própria conclusão acerca de suas viabilidades ambientais e das medidas compensatórias e mitigatórias a serem exigidas.

É o que se passa a demonstrar.

### **A) Conceito de Impactos Cumulativos e Sinérgicos**

Ensina **Leonardo Ribeiro Teixeira**, em sua tese de mestrado *Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: O papel dos grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação regional*:

*“Os efeitos cumulativos podem ser definidos como mudanças no ambiente causadas por uma ação combinada a outras atividades humanas do passado, presente e futuro<sup>25</sup>, ou seja, **os efeitos das atividades humanas acumularão quando uma segunda perturbação ocorrer num local antes do ecossistema se recuperar completamente do efeito da primeira perturbação** (CEQ, 1997). Cocklin e colaboradores (19992) incluem nesse conceito a possibilidade de um impacto cumulativo resultar de ações pouco impactantes individualmente, mas de significativa importância no seu conjunto. De acordo com Kotze (2004), os efeitos cumulativo são comumente entendidos como impactos*

---

24

25

combinados de diferentes projetos, que resultam em mudanças significativas, maiores que a soma de todos os impactos<sup>26</sup>". (DOC. 05 - sem grifos no original).

No mesmo sentido, esclarecem **Therivel e Ross** que, embora isoladamente alguns impactos possam ser considerados irrelevantes, "quando analisados em conjunto, estes impactos podem exercer um impacto significante no meio ambiente e que, como consequência desta cumulatividade, podem até mesmo extrapolar a capacidade suporte do ambiente, causando degradação ambiental".

Na mesma linha, **Ana Paula Alves Dibo**, em "A inserção de impactos ambientais cumulativos em Estudos de Impacto Ambiental: o caso do setor sucroenergético paulista", sobre o conceito consagrado na *Council on Environmental Quality (CEQ)*:

"De acordo com as diretrizes publicadas pelo *Council on Environmental Quality (CEQ)*, órgão regulamentador e fiscalizador dos Estados Unidos, para a implementação da NEPA no país, um impacto ou efeito cumulativo é resultado do impacto incremental de uma ação quando somadas as outras ações do passado, presente e as que são razoavelmente previsíveis no futuro, **independentemente de quem são os responsáveis pelas outras ações** (CEQ, 1978)" <sup>27</sup> (sem grifos no original).

E complementa:

"outro fator apresentado pelo CEQ (1978) relaciona-se a possibilidade de um impacto ou efeito cumulativo resultar da soma ou interação de ações individualmente menores, mas que coletivamente são significantes pela persistência ao longo de um período de tempo" <sup>28</sup>.

Não há dúvida, portanto, da importância do tema no âmbito da comunidade científica, que, invariavelmente, ao mesmo tempo em que destaca a **relevância da análise de estudos de impactos cumulativos**, atesta a total falta de cuidado com o tema nos processos de licenciamento de megaempreendimentos no território brasileiro, tal qual este ora em apreço.

Nessa linha, **Leonardo Ribeiro Teixeira** destaca que "A literatura especializada apresenta a questão dos efeitos cumulativos como um problema **relevante** que deve ser abordado nas avaliações de impacto de grandes projetos (PARTIDÁRIO, 1999; EGLER, 2002; BRASIL, 2004; SÁNCHEZ, 2006; OLIVEIRA, 2008; NUNES, 2010). Segundo ROSS & THERIVEL (2007), **apenas os efeitos totais, a exemplo dos impactos cumulativos, importam para os recursos naturais ou populações afetadas**. Faz sentido se pensarmos que o ambiente não possui fronteiras espaciais, muito menos temporais, delimitadas de forma estanque." (DOC. 05).

Prossegue:

"Assim, baseados em Sánchez (2006), podemos dizer que a soma dos impactos de vários projetos (Efeitos Cumulativos), bem como a possível potencialização de impactos, proveniente da

---

26

27

28



*interação entre projetos sobre uma mesma região (Efeitos Sinérgicos), são indevidamente mensurados e avaliados no modelo de licenciamento tradicional brasileiro.”*

E conclui: “Questões como as mudanças climáticas, a perda da biodiversidade ou a depleção da camada de ozônio são resultados de séculos de ações humanas consideradas sem importância, pela sua pequena relevância quando analisada segregadamente, cujos impactos cumulativos não foram devidamente avaliados (OLIVEIRA, 2008)”

Também neste sentido, já a partir de uma análise precisamente focada no licenciamento ora em apreço, cabe destaque ao conteúdo da Dissertação da Professora **Lara Legaspe**, Mestre em Geociências e Meio Ambiente, apresentada ao *Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho*, sobre os potenciais impactos cumulativos das grandes obras no território da APA Marinha Litoral Norte APAMLN. Afirma **Lara Legaspe**: “é fundamental para a conservação dos ecossistemas e utilização dos recursos naturais da APAMLN que sejam identificados e descritos os potenciais impactos cumulativos que possam afetar esta UC, por meio de uma pesquisa focada no território da APAMLN, tendo como base os objetivos de criação desta UC e visando subsidiar a gestão da mesma com relação a este assunto” (DOC. 01).

A preocupação sobre o tema nesta região, cabe ressaltar, não reside tão somente sobre os impactos cumulativos sobre o meio ambiente marinho. Aponta o parecer técnico da **Fundação Florestal – Parque Estadual da Serra do Mar**, acerca do procedimento ora questionado: “*no somatório destes grandes empreendimentos, a cumulatividade e sinergia ocorrerão principalmente nos impactos sobre o meio antrópico na fase de implantação dos projetos, em função dos mesmos apresentarem grande concentração nas áreas de influência indireta e direta no território dos municípios de São Sebastião de Caraguatatuba, bem como durante a execução de seus cronogramas de operação*” (DOC. 01 - sem grifos no original).

Não por outra razão o entendimento do **Ministério Público Federal** confirmado no *III Encontro Regional da Sexta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal*, realizado em *Alter do Chão/PA*, quando se consignou que “Para todo e qualquer empreendimento que gere impactos sobre o meio ambiente, devem ser considerados os efeitos cumulativos e sinérgicos” (DOC. 07).

### **Não é o que se verificou, no entanto, no caso concreto.**

Como dito, é possível elencar ao menos treze megaempreendimentos em fase licenciamento ou já em operação na região do Litoral Norte que, malgrado a inegável relação de interdependência e a cumulatividade e sinergia de seus impactos no meio ambiente natural e social, estão sendo licenciados em procedimentos autônomos que não dialogam entre si e nem exigem a análise integrada, contemplando os impactos cumulativos e sinérgicos.

O tópico seguinte cuida de elencar todos estes empreendimentos e demonstrar sua relação de interdependência.

## B) Relação de Interdependência dos Megaempreendimentos colocalizados no Litoral Norte

Consoante bem trabalhado na referida tese de mestrado de **Leonardo Ribeiro Teixeira**, é possível elencar ao menos “13 processos de licenciamento, co-localizados no tempo e espaço, com investimentos que ultrapassam os R\$ 53 bilhões”, todos relativos à megaempreendimentos a serem implementados nesta região ou já em fase de operação (DOC.05).

**Ribeiro Teixeira** propõe a divisão destes empreendimentos em três grandes grupos, sendo eles: (a) Indústria do Petróleo e Gás – IPG; (b) Porto de São Sebastião – PSS; (c) Rodovia Nova Tamoios – RNT, sintetizados na tabela a seguir:

COMPLEXO	PROJETO
IPG	1 – Plataforma e duto marinho do Campo de Mexilhão
	2 – UTGCA
	3 – GASTAU
	4 – Projetos de pesquisa e desenvolvimento no pólo Pré-Sal
	5 – TLDs Guará
	6 – Piloto de Produção em Tupi/Lula
	7 – Novo Píer do TEBAR
PSS	8 – Regularização do PSS
	9 – Ampliação do PSS
	10 – Nova Tamoios: subtrecho planalto
RNT	11 – Nova Tamoios: subtrecho serra
	12 – Nova Tamoios: contornos sul
	13 – Nova Tamoios: contornos norte

Quanto à relação entre eles, explica **Leonardo Ribeiro Teixeira** que ela pode se dar em razão de: (a) uma ligação de causa e efeito (relação de indução ou catalização entre projetos), classificada pelo autor como Relação Indireta Fraca; (b) uma relação de interdependência (um projeto, para o seu desenvolvimento, depende da execução de um projeto assessorio), classificada como Relação Indireta Forte; e (c) uma relação física (com reciprocidade ou coesão), classificada como Relação Direta.

A partir destes critérios, o autor estabeleceu a seguinte classificação da qualidade de relação entre os projetos:

Legenda:

Relação Direta/Forte: Ligação física existente. Relação direta com reciprocidade e coesão  
Relação Indireta/Forte: Ligação direta inexistente, porém ocorre interdependência entre os projetos  
Relação Indireta/Fraca: Ligação física inexistente, porém ocorre relação de indução/catalização entre projetos  
Sem relação: Não há relacionamento entre os projetos

E, com base nesta classificação, propôs o seguinte diagrama, contendo as relações diretas – ligações físicas com reciprocidade e coesão, entre os projetos:

Conclui o autor asseverando que “Com essa visualização é possível compreender que, considerando apenas os vínculos diretos, **o projeto do Novo Píer do TEBAR funciona como uma**”.

**ponte entre o Complexo Portuário e o Complexo da Indústria do Petróleo e Gás.** O mesmo acontece com o projeto do **Contorno Sul, que liga o Complexo Rodoviário com o Complexo Portuário** (sem grifos no texto original).

A figura 4.2 apresenta um diagrama representativo da qualidade das relações entre os projetos:

O parecer técnico da **Fundação Florestal – Parque Estadual da Serra do Mar** também destaca esta relação de interdependência, asseverando que “*embora sejam projetos independentes em termos operacionais, terão, em muitos casos, conexão e até mesmo interdependência*” (DOC. 06)

Curioso notar que, no que diz respeito aos projetos do **Complexo Portuário e do Complexo Rodovia Nova Tamoios**, a relação de interdependência é oficialmente reconhecida nos estudos de impacto ambiental e respectivos processos de licenciamento.

Tanto é assim que o EIA protocolado no processo de licenciamento do projeto de ampliação do Porto de São Sebastião vincula a obtenção das licenças para ampliação do Porto à ampliação das rodovias de acesso (conforme exigência do órgão licenciador).

Neste mesmo sentido, o fato de terem sido efetuadas alterações de concepções construtivas no âmbito do chamado Projeto Básico Consolidado de Julho de 2013 referente às obras do Contorno Sul de Caraguatatuba e São Sebastião, sob a justificativa, dentre outras, da ampliação do Porto (Atualização do Projeto de Engenharia do Contorno Sul de Caraguatatuba e São Sebastião; Consórcio JGP; DER/DERSA).

Apesar disso, o capítulo do EIA relacionado ao levantamento dos impactos **desconsiderou esta dependência entre os empreendimentos** à medida que não realizou o levantamento e análise dos impactos cumulativos e sinérgicos sequer do empreendimento dos contornos Caraguatatuba – São Sebastião, já com licenças emitidas. Desta forma, e ao contrário do que determina a legislação, tais empreendimentos estão sendo tratados como se fossem independentes e sem reconhecimento de que seus projetos resultarão em uma somatória de desdobramentos decorrentes das obras como um todo (impactos, mitigação, compensação, etc).

A rigor, diversas são as manifestações técnicas que sustentam a tese ora sustentada destacando que, dada a óbvia relação de interdependência entre os empreendimentos, a necessidade da análise de impactos cumulativos é premente e sua omissão implica em grave prejuízo na leitura dos reais impactos de todos eles para a região.

### **C) Ausência de estudos de impactos cumulativos nos EIA/RIMAs dos megaempreendimentos do Litoral Norte do Estado de São Paulo**

Consoante anunciado, as críticas à ausência de estudos de impactos cumulativos nos EIA/RIMAs dos megaempreendimentos do Litoral Norte do Estado de São Paulo é algo recorrente. Foi objeto de teses de mestrado, manifestações de órgãos públicos e pareceres técnicos. Exemplo disso é a já mencionada pesquisa produzida pela **Prof. Lara Legaspe**, que buscou “identificar e descrever os potenciais impactos cumulativos decorrentes da implantação e operação de cinco grandes obras (Novo Corredor de Exportação e Exploração de Hidrocarbonetos) com potencial de afetar a gestão territorial da APAMLN”.

Consta deste estudo que “a adoção do EIA como única ferramenta de licenciamento ambiental foi insuficiente para o levantamento dos ICs<sup>29</sup> com potencial para impactar a APAMLN, considerando o conjunto de grandes obras analisado” e que “a utilização do EIA/RIMA foi considerada ineficiente como ferramenta de AIC<sup>30</sup> para as obras analisadas no recorte espacial da APAMLN”, embasando-se tal conclusão em **diversos problemas identificados**, dentre os quais a “desconsideração dos impactos não significativos; possíveis alterações nos FAR dependendo da equipe que realiza a análise; **desconsideração dos impactos cumulativos com outros empreendimentos**; e falta de procedimentos específicos normatizados” (DOC. 01).

Ao final, as conclusões da pesquisa realizada pela Prof. Lara Lagaspe comprovam as hipóteses propostas no sentido de que “os EIAs não consideram a totalidade dos impactos cumulativos que podem incidir em FAR para a APAMLN” e que, como “consequência desta análise inadequada dos IC baseada nos EIAs, pode haver comprometimento da tomada de decisão sobre qual impacto deve ser priorizado para uma gestão mais efetiva”, o que gera o **“risco de ocorrer degradação dos ecossistemas e dos recursos naturais da APAMLN, com consequências reversíveis ou não”** (DOC. 01)

O tema foi também objeto de preocupação na tese de mestrado de **Leonardo Ribeiro Teixeira** (*Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: O papel dos grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação regional*), que alerta:

“É interessante notar que as relações, principalmente as indiretas, são raramente mencionadas nos EIAs, mesmo sabendo-se que a ausência de relação, a indução, a interdependência, ou o vínculo pleno entre empreendimentos modifica a magnitude dos impactos dos projetos sobre a região.” (DOC. 05)

Também nessa linha, o parecer técnico da **Fundação Florestal – Parque Estadual da Serra do Mar, órgão integrante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente**, igualmente apontou para a esta deficiência, assinalando que “Os EIA/RIMAs de ampliação do Porto de São Sebastião e do contorno sul de Caraguatatuba e São Sebastião (...) deveriam ser avaliados conjuntamente e não de forma isolada, tendo em vista que se tratam de empreendimentos interdependentes para a consecução

de parte do que está previsto no Plano Diretor de Desenvolvimento do Transporte PDDT, do Estado de São Paulo" (DOC. 06 )

É certo, cabe reiterar, que também devem ser inseridos nessa análise os empreendimentos dos projetos referentes ao setor de Petróleo e Gás cujas licenças já foram concedidas, e o fato de que os efeitos dos demais projetos ora em curso a eles se somam (cumulativa e sinergicamente).

Preocupado com a ausência de estudos de impactos cumulativos no procedimento de licenciamento ora em apreço, bem assim naqueles atinentes aos demais empreendimentos correlatos, foi requisitado ao **Centro de Apoio à Execução do Ministério Público do Estado de São Paulo**, no bojo do inquérito civil nº 14.0701.0000007/2012-8 (GAEMA/LN), a elaboração de um estudo técnico preliminar sobre os impactos cumulativos e sinérgicos decorrentes do projeto de ampliação do Porto de São Sebastião e demais empreendimentos (DOC. 08)

Neste estudo, destacou-se também que "O licenciamento da ampliação do Porto de São Sebastião está oficialmente vinculado à implantação e operação dos contornos sul de Caraguatatuba e São Sebastião. Apesar disso, para a maioria dos impactos levantados não foi considerada a cumulatividade entre estes dois empreendimentos".

Além da constatação de que o EIA/RIMA é manifestamente omissivo quanto à análise de impactos cumulativos, é interessante resgatar, desse documento, o relato histórico referente às pretensões de ampliação do Porto de São Sebastião. Neste sentido, consta do estudo que a implantação de um projeto de corredor de exportação entre os planaltos interiores e o Litoral Norte se valendo da articulação entre a Rodovia D. Pedro I, Rodovia Presidente Dutra e a ampliação do Porto de São Sebastião é objeto de proposta do próprio governo do Estado de São Paulo, por meio da DERSA, há décadas, tendo sido difundido historicamente pela Secretaria de Estado de Transportes, inicialmente configurado pelo Projeto Rodovia do Sol (EIA/RIMA elaborado pela THEMAG Engenharia, em 1989) e que tinha entre as suas justificativas, já naquele momento, a vinculação à ampliação portuária e viabilização do corredor de exportação.

O então referido projeto foi **rejeitado** pela **Secretaria de Estado do Meio Ambiente** na Deliberação **CONSEMA** 13/89, de 12/05/1989, que destacou que "A infraestrutura de saneamento básico da região é bastante deficitária, agravando-se sobremaneira nas temporadas de férias", e que "as características naturais da região litorânea oferecem grandes dificuldades de ordem técnica e econômica para a busca de soluções de médio e longo prazo no que se refere à coleta, tratamento e disposição final de lixo e esgotos, e ao abastecimento de água, sendo necessária a inserção, nos planos, da questão epidemiológica".

O próprio **CONSEMA**, já naquele momento, alertou que "Causa perplexidade que o Estudo Ambiental (EIA) não tenha abordado essas questões ao longo de seus 8 volumes, impactos indiretamente decorrentes da obra proposta", seguindo afirmando que "Nas poucas linhas dedicadas à

região litorânea, os municípios de Ilhabela e Ubatuba mal foram mencionados, enquanto que o ecossistema foi absolutamente ignorado". E concluiu: "Finalmente, os planos diretores de São Sebastião e Caraguatatuba deverão indicar as melhores alternativas viárias para a chegada no litoral da nova rodovia, assim como a melhor forma de proteger as cidades e as praias do tráfego de passagem e de carga para o porto".

Após a rejeição do projeto inicial, fundamentada exatamente na **deficiência de análise de impactos cumulativos** e carência de serviços básicos na região impactada, o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria dos Transportes, insistiu na implementação de ações para investimento em infraestrutura para um "Novo Corredor de Exportação" denominado "Corredor de São Sebastião", projeto no qual já previa a duplicação da Rodovia dos Tamoios, a construção de contornos de ligação na planície (sul e norte) e a ampliação do porto de São Sebastião, que na ocasião (2005) apresentava pretensões e dimensões bem mais modestas que as atuais.

É certo, contudo, que muitos dos aspectos ambientais e sociais que fundamentaram a decisão que rejeitou o projeto no ano de 1989 não sofreram alteração e não foram sequer devidamente contemplados nos estudos dos procedimentos de licenciamentos ambientais ora em questão. No entanto, atualmente os procedimentos de licenciamento do chamado "corredor de exportação" seguem seu curso sem a devida preocupação com os impactos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos, inclusive no meio social, algo que, noutro momento, serviu de fundamento para **rejeição de projeto semelhante**. E isso se dá pela conjunção de dois fatores: fragmentação dos projetos e respectivos licenciamentos em subprojetos e, sobretudo, a ausência de comunicação entre eles.

Nesse sentido, apontam os técnicos do **CAEX – MP/SP** que a fundo estudaram em conjunto todos os elementos que compõem os processos de licenciamento destes empreendimentos, que a **opção adotada foi tecnicamente equivocada** e se materializou por meio da mencionada "fragmentação deliberada" do conjunto de obras, o que inevitavelmente conduz à "perda da visão global do projeto e de suas consequências ecológicas e sociais, impondo uma crônica apresentação de avaliações ambientais com **tendências reducionistas** e **impactos negativos subestimados**, estruturadas em EIA/RIMAS em separado, por trechos" (DOC. 08)

**Veja-se como se fragmentam os licenciamentos dos empreendimentos** em termos procedimentais: os processos de licenciamento ambiental dos complexos do PSS e da IPG, com exceção do Novo Pôr do Terminal Almirante Barroso – TEBAR, são conduzidos pelo IBAMA, autarquia federal responsável pelo controle dos empreendimentos com abrangência de impacto em dois ou mais Estados da federação (CONAMA, 1997). Os processos da RNT e do TEBAR tramitam na CETESB, empresa integrante do governo paulista, responsável pelo licenciamento de atividades com impacto intra-estadual.

E, justamente em razão da fragmentação dos licenciamentos, os projetos do Complexo da RNT e do TEBAR, que funcionam, na leitura de Ribeiro Teixeira, como pontes ligando o Complexo Portuário aos demais empreendimentos, são reputados como empreendimentos de impacto meramente intra-estadual, determinando a competência da **CETESB** para os respectivos **licenciamentos**, o que afasta ainda mais a visão integrada destes com o restante dos empreendimentos, licenciados pelo IBAMA. Este, por sua vez, subdivide ou aquiesce com a subdivisão dos demais complexos em procedimentos ainda mais fragmentados.

Crítica **Ribeiro Teixeira**: “Para fins do licenciamento ambiental obrigatório, o projeto de produção, tratamento e escoamento de gás de Mexilhão até o sistema de distribuição em Taubaté/SP foi subdividido em três processos distintos. Não houve, aparentemente, justificativa técnica ou legal aplicável para esse procedimento, todavia acredita-se que o objetivo tenha sido dar maior celeridade ao processo como um todo, dividindo a avaliação de impacto ambiental em várias frentes.” (DOC. 05)

Sobre o complexo RNT a mesma estratégia foi aplicada: “Neste Complexo Estrutural a questão da cumulatividade de impactos mostra-se patente. Obras viárias costumam seguir um padrão de licenciamento por trechos, que não permite a previsão e a caracterização dos impactos de médio e longo prazo, da via como um todo, quer seja como indutora de uma série de transformações econômicas em escala regional, quer seja como meio de introdução de novas atividades humanas em áreas antes protegidas pelo isolamento em relação aos centros urbanos (MPF, 2004). (DOC. 05).

Os prejuízos na adoção deste modelo de fragmentação, **mormente quando não se exige a análise de impactos cumulativos** são evidentes, conforme será adiante minudenciado. Apenas a título ilustrativo, veja-se a cirúrgica observação de **Ribeiro Teixeira**, sem grifos o texto original: *No segundo caso, **destacam-se dois megaprojetos que concorrem com o espaço marinho no canal que separa São Sebastião de Ilhabela**: (i) o projeto do novo píer do TASSE (investimento de capital privado) e (ii) projeto de ampliação do Porto (investimento público). Enquanto o primeiro prevê a construção de dois novos berços de atracação em um novo píer que avança no canal em direção à sua abertura norte, buscando otimizar as atividades do terminal da Petrobras, o outro prevê uma estrutura semelhante, o terminal de granéis líquidos, que também avança no canal, porém em direção à sua abertura sul. Essa estrutura do Porto, com as adaptações necessárias, atenderia a Petrobras e outros empreendedores, reduzindo custos financeiros e impactos ambientais. **Entretanto, cada empreendimento possui um projeto próprio e independente, licenciado em órgãos ambientais de esferas distintas**. **A ampliação do Porto é licenciada pelo órgão ambiental federal, enquanto o novo píer do terminal petrolífero é licenciado pelo órgão ambiental do estado de São Paulo, o que dificulta um possível planejamento regionalizado e otimizador de estruturas no canal.***

**Frise-se que não se está aqui a exigir a opção por um único processo de licenciamento para todos os empreendimentos, até porque não há determinação legal neste sentido. Todavia, o que a lei impõe e não se pode transigir, é que cada um dos EIA/RIMAs contemple estudos de impactos cumulativos e sinérgicos, de modo a permitir uma leitura integrada dos reais impactos esperados.**

Nessa ordem de ideias, destacam os técnicos do CAEX/MPSP, **tais empreendimentos só devem prosperar se demonstrada a sua compatibilidade com a capacidade de suporte ambiental do Litoral Norte**, o que **exige avaliações** ambientais prévias integradoras, considerando para os diferentes municípios atingidos os **limites para implantação de infraestrutura e para o crescimento urbano** em face das **características, fragilidades e riscos ambientais, sociais e culturais** (tais como patrimônio cultural e comunidades tradicionais), das características e limitações em termos de saneamento básico (disponibilidade de serviços e redes de distribuição de água; coleta, afastamento e tratamento de esgotos; coleta e disposição adequada de resíduos sólidos) e infraestrutura viária e de energia, entre outros aspectos.

Mais adiante, a partir da documentação técnica que instrui esta ação e com base na metodologia defendida por **Ribeiro Teixeira**, serão examinados alguns destes atributos, de modo a demonstrar o abismo verificado entre os impactos previstos nos EIA/RIMAs quando analisados isoladamente, e os potenciais impactos dos empreendimentos quando analisados conjuntamente. No tópico a seguir, será demonstrada a insuficiência da AAE-PINO e da AIA, documentos que integram o procedimento de licenciamento ora em apreço, como instrumentos aptos a suprir esta carência de estudos de impactos cumulativos.

#### **D) Insuficiência da AAE-PINO e AAI como instrumentos para suprir a ausência de avaliação de impactos cumulativos entre os megaempreendimentos do Litoral Norte**

Em vista da sucessão de estudos técnicos denunciando a ausência de avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos deste conjunto de projetos, foram agregados à instrução dos licenciamentos ainda em curso elementos produzidos em dois estudos (AAE – PINO Atividades Portuárias, Industriais, Navais e Offshore e Avaliação Ambiental Integrada – AAI), que foram contratados pelo próprio Estado de São Paulo com pretensões integradoras e estratégicas. (DOC. 09)

Nem de longe, contudo, tais documentos cuidaram de atender à exigência legal de um efetivo estudo de impactos cumulativos e sinérgicos.

E nem poderiam.

Com efeito, de acordo com o que dispõe a resolução CONAMA 01/86, em seu art. 6º, inciso II, os estudos de impactos cumulativos devem integrar o EIA/RIMA. Logo, trata-se de obrigação a ser imposta ao empreendedor, que nada produziu a esse respeito.

Mais importante que isso, porém, é destacar a diferença entre estes instrumentos (AAE e AAI) e uma efetiva análise de impactos cumulativos, o que pressupõe a compreensão de seus objetivos.

O **EIA/RIMA**, como já exaustivamente dito, tem a **finalidade de diagnosticar concreta e precisamente os impactos de um empreendimento nos meios natural e social, com vistas à demonstração da sua viabilidade ambiental e definição de medidas de mitigação e compensação**. Para tanto, apresenta análises específicas dos impactos sobre determinados atributos chave: emissão de CO<sup>2</sup>, supressão de vegetação, risco de acidentes com produtos tóxicos, uso e ocupação do solo, recursos hídricos, entre outros.

Os **estudos de impactos cumulativos e sinérgicos**, porque parte integrante do EIA/RIMA, devem observar a mesma lógica. Do contrário, não há como se analisar a viabilidade ambiental do empreendimento, tampouco é possível a definição de medidas compensatórias e



mitigatórias eficientes. Estudos de impactos cumulativos devem, pois, ser dotados de concretude na avaliação e concretude na resposta aos problemas detectados.

Já a AAE e a AAI, ao menos neste caso, consistiram em diagnósticos corretos, porém, em regra, demasiadamente genéricos, focados exclusivamente no cenário socioeconômico: **não definem impactos, não tratam do meio natural e não definem as respostas necessárias.**

Vejam-se algumas das avaliações que integram a AAE-PINO:

- *"A ampliação dos investimentos nos municípios do litoral paulista tende a promover um fluxo migratório para a região, o que leva a sobrecarga dos serviços de atendimento à população, entre eles os serviços de saúde";*
  - *"o crescimento populacional induzido pelos investimentos previstos apresenta potencial de conflito com o turismo" e "torna o ambiente ofertado aos turistas menos atrativo", já que "o fenômeno turístico de lazer está essencialmente ligado ao afastamento do ambiente cotidiano, de forma que a presença marcante do cotidiano reduz a atratividade da localidade";*
  - *"Modificar-se-á, portanto, a estrutura da oferta de empregos, de geração de renda e ganhos imobiliários. Tais fatores têm reflexo direto no acesso da população à moradia e vão referendar os deslocamentos diários principalmente frente às necessidades de trabalho e estudo";*
- *"se não houver a implementação de políticas econômicas, sociais e urbanas integradas, o processo de demanda por moradias poderá resultar em maior pressão para ocupação de áreas ambientalmente frágeis, com o adensamento de assentamentos irregulares, alguns, atualmente, sob processo de congelamento ou novas ocupações";*
- *"a produção de moradias de baixo custo no litoral enfrenta desafios extras em relação a outras regiões do Estado, conforme já identificado, devido ao fato de o custo de fundações serem em geral maiores – pois se trata de um solo que exige fundações profundas e análise geotécnica mais elaborada –, bem como pelo elevado preço da terra, por sua escassez relativa"*
- *"os investimentos em petróleo & gás e complexos portuários & logísticos, na intensidade prevista ao longo dos próximos 15 anos, muitos dos quais já iniciados, antecipam a clara percepção de um novo ciclo produtivo no Litoral Paulista, mudando o rumo dos acontecimentos e repercutindo no crescimento econômico e populacional"*

Instados a examinar o documento, os técnicos do **CAEX – MP/SP** firmaram o seguinte entendimento, do qual perfilha-se: "se por um lado a AEE – PINO contempla diagnóstico satisfatório das ameaças e passivos que pesam sobre o Litoral Norte nas projeções que efetua na perspectiva de implantação e operação plena do conjunto das obras existentes e pretendidas já citadas", por outro "não apresenta soluções concretas para as mesmas, além de deixar de projetar cenários explorando **efetiva e detidamente aspectos ambientais e culturais**". (sem grifos no original).

A seguir, algumas das conclusões da AAE-PINO:

- *"novas questões se impõem ao sistema de planejamento e gestão das cidades e desafiarão o setor público a antecipar os problemas e dar respostas mais adequadas às necessidades de ordenamento na implantação de novos empreendimentos industriais, comerciais e de serviços,*

residenciais de lazer, além de recuperar áreas ambientalmente sensíveis indevidamente ocupadas, que representam riscos para os ocupantes locais, para a cidade e região”;

- “é preciso estabelecer uma política consistente de desenvolvimento urbano, notadamente planos e programas de investimentos em infraestrutura urbana e de serviços correlatos, pois a demanda habitacional do segmento de mercado e aquela de interesse social deverão crescer em todos os municípios, avançando sobre áreas onde, atualmente, a infraestrutura básica já é deficiente e até praticamente inexistente como nos casos de ocupação de áreas mangues, faixas operacionais de rodovias e encostas”;

- “nos municípios do litoral paulista, a solução das questões de moradia adequada irá requerer tanto esforços para a superação do déficit de novas moradias, quanto para a adequação das condições de habitabilidade em assentamentos desconformes, regularizando a ocupação e institucionalizando as edificações domiciliares em condições de serem consolidadas”;

A **AAI** assumiu semelhante feição.

Segundo análise técnica dos peritos do **Ministério Público**, não obstante seu propósito - *identificar e avaliar todos os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais e socioeconômicos ocasionados pelo conjunto de empreendimentos em planejamento, construção e operação no Litoral Norte* – focou sua análise substancialmente na “demanda por ocupação de novas áreas para as instalações industriais e de serviços, bem como para abrigar novos contingentes populacionais que poderão ser atraídos pelas oportunidades de negócio e empregos.

Importante consignar que não se está aqui a questionar as conclusões da AAE-PINO e da AAI a respeito do cenário desenhado para o Litoral Norte para os próximos anos, sobretudo no que diz respeito às transformações socioeconômicas a serem experimentadas pela região, foco dos estudos. Ao contrário, diga-se, o **Ministério Público** está plenamente de acordo com todas as proposições acima reproduzidas.

Todavia, no âmbito do processo de licenciamento **há que se exigir muito mais do que isso.**

Inegavelmente, a utilidade destes documentos para uma análise de impactos cumulativos e sinérgicos do diversos empreendimentos, sobretudo no meio ambiente natural, é absolutamente nula. Não há, a partir de nenhuma metodologia conhecida (sobreposição de dados, redes de interação, matrizes de interação, entre outras) uma análise de impactos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos no que diz respeito a atributos básicos, tais como supressão de vegetação, emissão de CO<sup>2</sup>, poluição sonora, risco de acidentes com produtos tóxicos, etc.

Além disso, se o processo de licenciamento tem por objetivo avaliar a **viabilidade ambiental** de um empreendimento, não basta que se admita que “ampliação dos investimentos nos municípios do litoral paulista tende a promover um fluxo migratório para a região, o que leva a sobrecarga dos serviços de atendimento à população” e se conclua que **“é preciso estabelecer uma política consistente de desenvolvimento urbano”.**

Há que se dar um mínimo de concretude a estas questões.

Nessa linha, a partir de metodologias de Redes de Interação, Sobreposição de Dados geoespaciais e Matrizes de Análise Integrada<sup>31</sup>, a tese de **Ribeiro Teixeira** se propôs a demonstrar a substancial diferença entre os resultados de uma análise integrada em comparação a uma análise segregada dos impactos de cada projeto. Para tanto, avaliou alguns atributos chave, dentre os quais (a) emissão de CO<sup>2</sup>, (b) supressão de vegetação nativa, (c) risco de acidentes ambientais, (d) empregos, (e) uso e ocupação do solo e (f) recursos hídricos.

## **E) Demonstração das falhas do EIA/RIMA em razão da ausência de estudos de impactos cumulativos: Matrizes de Análise Integrada**

Passa-se a examinar, portanto, a abismal diferença entre os resultados encontrados a partir de uma análise isolada dos impactos de um empreendimento em cotejo com o resultado de uma análise integrada, com base no exame, por amostragem, de alguns atributos básicos.

### **E.1 – Emissão de CO<sup>2</sup>**

No que diz respeito à emissão de CO<sup>2</sup>, verifica-se que, partindo-se de uma análise segregada, não haveria que se ter grande preocupação com o tema. Com efeito, de acordo com o EIA do empreendimento, a movimentação de veículos e a utilização de máquinas gerarão emissões atmosféricas na forma de gases de combustão em **pequena magnitude**. Na fase de operação, após a ampliação do Porto, se observará um acréscimo das emissões de gases de combustão provenientes dos veículos e embarcações. Na fase de implantação, a magnitude dos impactos foi considerada, no EIA/RIMA, **pequena** e de **baixa relevância e significância**.

Todavia, feita a **análise integrada** dos megaempreendimentos, verifica-se expressivo e preocupante crescimento dos níveis de emissão de CO<sup>2</sup> na região a partir do advento dos megaempreendimentos: "Vale destacar que até a chegada dos Megaprojetos o LNP tinha no turismo e na pesca suas principais atividades econômicas e, por conta disso, praticamente não contribuía para o inventário estadual de GEEs. Em pouco tempo essa região passou a ser responsável, ainda que indiretamente, por volumes que representam **um quarto das emissões de todos os processos industriais do Estado e apresenta uma previsão de aumento de quase 300% nas emissões relacionadas ao tráfego de veículos pesados**. O somatório das emissões provenientes apenas dos projetos analisados já ultrapassa os 3.200 Gg/ano e provavelmente superará os 7.000 Gg/ano nos próximos 5 anos. Vale lembrar que os processos industriais do estado de São Paulo, somados, emitiram 12.218 Gg/ano de CO<sub>2</sub> em 2005 (CETESB, 2011)". (doc. 05 - sem grifos no original).

A análise integrada **escancara**, ainda, a subestimação dos impactos no EIA/RIMA e, como consequência, a insuficiência das medidas de mitigação e compensação. *In verbis*:

"É coerente imaginar que o local onde um porto está instalado observe um incremento no lançamento de poluentes atmosféricos na medida em que ocorre um aumento na movimentação de grandes embarcações. Isto pode ou não, a depender de questões como possíveis cumulatividades (temporais ou espaciais) com outros empreendimentos, bem como dos padrões de dispersão atmosférica, vir a comprometer a qualidade do ar da região. O EIA/RIMA da ampliação do porto indica um possível crescimento no lançamento de poluentes na atmosfera, porém devido apenas ao aumento na movimentação veículos terrestres, embarcações e carregamento e descarregamento de materiais para a construção do retroporto. **De acordo com a Informação Técnica 1253/11 (CPEA,**

2011), integrante do processo de licenciamento ambiental de ampliação do Porto, a autoridade portuária não considera como de sua responsabilidade o possível aumento de emissões no canal em decorrência do crescimento no trânsito de navios cargueiros de grande porte e por isso, não apresenta estratégias de mitigação ou compensação destas emissões". (DOC. sem grifos no original).

### **E.2 – Supressão de Vegetação Nativa**

A análise do atributo *supressão de vegetação nativa* é outro exemplo da relevância de uma ampla visão dos impactos.

Com efeito, numa análise segregada, o atributo é analisado exclusivamente pela mera contabilização do volume de vegetação suprimido. A conclusão é que “*comparativamente a outros Megaprojetos brasileiros o volume (de 163 ha) suprimido é pequeno*” ainda que “*bastante representativo para a região*” (DOC. 05). Todavia, a percepção do **processo de transformação da região decorrente da leitura integrada dos empreendimentos permite a análise dos riscos à vegetação sob enfoque totalmente diferente**. Nessa linha, inquestionável a consistência da análise crítica de Ribeiro Teixeira: “*Contudo, os impactos sobre a vegetação não se restringem à supressão direta. Devido às características físicas do LNP, com poucas áreas aptas à ocupação urbana e industrial, os impactos indiretos relacionados ao crescimento populacional, os efeitos da fragmentação e a indução de novas atividades de produção, aumentam a pressão sobre a floresta e tendem a ser relevantes na degradação da flora. As peculiaridades topográficas da região também trazem preocupação quanto aos efeitos das emissões atmosféricas industriais sobre as florestas das encostas. Segundo Stewart e colaboradores (2002), as emissões podem afetar o ciclo do nitrogênio regionalmente alterando o desenvolvimento da mata. Este tipo de impacto indireto é mal contabilizado nos EIA/RIMAs, que minimizam o papel de cada empreendimento no processo de transformação regional. **Em uma análise integrada esses impactos podem ser percebidos mais claramente***” (DOC. 05)

### **E.3 - Acidentes Ambientais Tecnológicos**

Para análise deste atributo, faz-se necessária a apresentação de um dado importante: o projeto de ampliação do Porto de São Sebastião estima um crescimento de 2.140%no número de embarcações com destino ao porto público entre 2008 e 2035, passando de 69 para 1.477 embarcações por ano.

Como consequência, tem-se um inegável e expressivo aumento de riscos de acidentes com altíssimo potencial de dano ao meio ambiente marinho.

A propósito, o **Corpo de Bombeiros** também salientou que as obras implicarão aumento significativo de veículos trafegando pela Rodovia dos Tamoios e, conseqüentemente, risco de acidentes graves, o que também se prevê no espaço de navegação das embarcações de apoio às obras, algo ignorado no EI/RIMA, advertindo para as grandes distâncias e acessos precários e limitados para chegada de apoio de outras equipes vindas das cidades de São José dos Campos, Taubaté, Santos, Mogi das Cruzes ou até da capital (DOC. 11).

Numa análise segregada, contudo, o risco de acidentes é subdimensionado.

Como bem pontua **Ribeiro Teixeira**, embora exista no EIA/RIMA do projeto de ampliação do Porto de São Sebastião, “a identificação de um impacto específico relacionado ao aumento do risco de colisão entre embarcações”, “dada a incerteza de ocorrência, sempre que é mencionada a possibilidade de acidente, esta é considerada de pequena **magnitude e baixa significância**” (DOC. 05).

E obviamente não é apenas a ampliação do complexo portuário que provocará o adensamento de embarcações na área afetada. Não há dúvidas que o complexo da IPG também implica em mais embarcações em uma mesma unidade de área. **Ribeiro Teixeira** analisa esse tema com rigor técnico: “...apesar dos estudos não abordarem essa questão de maneira clara, o aumento do risco não é hipotético. Os cenários acidentais são hipotéticos, porém o aumento do risco associado à presença de novas estruturas e atividades é real. **Cada empreendimento possui dezenas de cenários de evolução de acidentes e cada cenário prevê um leque de hipóteses acidentais.** Obviamente, não é possível produzir um valor absoluto que represente o aumento do risco em uma determinada área. Não há lógica em um somatório aritmético linear desses valores. É possível somar o número de hipóteses, mas isso não se reflete nas probabilidades de ocorrência de acidentes. As hipóteses acidentais são, em tese, independentes e a acumulação destas em uma mesma região não aumenta, por si só, o risco de acidentes em um empreendimento. Porém, a análise dos valores indica uma tendência de crescimento da probabilidade de uma ocorrência fortuita por unidade de área. **Em outras palavras, em uma determinada área onde não há embarcações navegando a probabilidade de colisão entre estas é nula. Onde há barcos navegando a probabilidade de colisão cresce à medida que são adicionadas novas embarcações por unidade de área**” (DOC. 05).

E conclui o autor, valorando os impactos deste atributo na análise integrada, com resultados distintos daquele apontado na análise segregada: “Em resumo, podemos afirmar que o aumento no trânsito de produtos perigosos na região, via dutoviária, rodoviária ou marítima, prevista nos 13 projetos em análise será obrigatoriamente acompanhado de um aumento do risco de eventos com grave contaminação ambiental e, possivelmente, com efeitos sobre as comunidades. Levando em conta a leitura integrada adotada nesta análise, concluímos que a magnitude dos impactos sobre o atributo —Acidentes Ambientais Tecnológicos‖ é a seguinte:

Complexo IPG: Alta

**Complexo PSS: Alta**

Complexo RNT: Média” (DOC. 05)

#### **E.4 - Empregos**

A análise integrada desse atributo revela conclusões bastante interessantes para a desmistificação de uma das principais bandeiras destes megaempreendimentos.

Na **análise segregada** (EIA/RIMA) a questão é assim tratada: na **fase de implantação**, projeta-se uma demanda por mão de obra direta em torno de 900 trabalhadores, com diferentes níveis de qualificação. Estima-se que 75% dos postos possam ser preenchidos pela oferta local de mão de obra. São estimados ainda outros 1800 empregos indiretos na região, principalmente em São Sebastião e Ilhabela. Na **fase de operação** do Porto, em sua plena capacidade, são esperados cerca de 2.460 novos postos de trabalho diretos e 2.100 indiretos.

Com base nestes números, este impacto é considerado **positivo**, de **grande magnitude e alta relevância**.

A análise dos demais empreendimentos, em especial do Projeto Mexilhão<sup>32</sup>, permite leitura absolutamente inversa quanto a qualidade dos impactos. Explica **Ribeiro Teixeira**: “Tendo em vista que nem o Porto nem o novo complexo rodoviário iniciaram suas obras até 2011, e que houve uma concentração de projetos em instalação (fase de obras) entre os anos de 2008 e 2010 em Caraguatatuba, a análise do gráfico deste município demonstra claramente o papel das obras relacionadas à UTGCA e ao GASTAU na dinâmica local de emprego e desemprego. O ano de 2008 marcou o início do crescimento na geração de empregos na série histórica do município, com saldo positivo de 1.862 postos de trabalho. Essa tendência positiva foi mantida nos anos de 2009, com 2.367 postos, e 2010, com 322 postos. Com o encerramento das obras da UTGCA e sem a absorção desta mão de obra em outros locais do município, este saldo passou a ser negativo em 1.800 postos em 2011, ou seja, a maior parte dos empregos gerados de forma escalonada em três anos foi disponibilizada ao mercado em um curto período de tempo”.

(...)

“Não há razão para crer que a situação verificada na relação de geração e perda de empregos na fase de instalação das atividades da indústria do petróleo e gás em Caraguatatuba, entre os anos de 2008 a 2011, seja diferente do que ocorrerá durante as obras do novo complexo rodoviário ou de ampliação portuária. Na verdade, em decorrência da geração de expectativas sobre os empreendimentos e da conseqüente aceleração dos fluxos migratórios para a região, este quadro tende a se agravar nos próximos anos”.

E acrescenta:

“A figura 4.11 apresenta além da consolidação dos dados dos quatro municípios, um comparativo entre a situação detectada no LNP e os panoramas estadual e nacional para o mesmo período. Enquanto há tendência de crescimento nos postos de trabalho no Estado e no Brasil, a região apresenta inclinação ao agravamento dos níveis de desemprego.

Aqui a relevância de análises globais se mostra patente.

Obviamente, a correta leitura do atributo determina a correta definição das medidas de mitigação a serem exigidas.

Nesse sentido, conclui **Ribeiro Teixeira**:

“Todavia, a análise integrada dos Megaprojetos, bem como a relação da instalação co-localizada destes com as dinâmicas regionais de contratações e dispensas de mão de obra, demonstra que um dos apelos mais emblemáticos a favor do desenvolvimento de grandes projetos, os impactos

positivos da grande geração de empregos, pode não ser real. Primeiramente porque a geração de expectativas e a consequente motivação migratória fomentada pelo discurso da grande abertura de postos de trabalho raramente gera um saldo positivo entre o crescimento demográfico e os empregos gerados localmente. Em seguida porque, de fato, Megaprojetos são mundialmente reconhecidos pelo seu potencial de contratação, mas, por outro lado, também são geradores de grandes volumes de desempregados, concentrados no tempo e no espaço, carentes de saúde, educação, saneamento, transporte, enfim, políticas públicas que se antecipem a essa dinâmica e reduzam os impactos dessa concentração. O fato é que sem um planejamento local adequado, a geração temporária de empregos pode ter impactos negativos aos cofres públicos e à economia regional, que perdurarão e tenderão a se agravar com o tempo. Levando em conta a leitura integrada empregada nesta análise, concluímos que a magnitude dos impactos sobre os —Empregos, **considerando também os efeitos negativos apontados**, é a seguinte:

Complexo IPG: Alta

Complexo PSS: Alta

Complexo RNT: Alta" (sem grifos no original)

### **E.5 – Meio Social: Serviços essenciais e uso e ocupação do solo**

Este é o atributo em relação ao qual a questão da análise integrada se mostra mais necessária. Ensina **Ribeiro Teixeira**: "A lógica é simples: grandes empreendimentos atraem muitos trabalhadores, grande parte destes trabalhadores migra com a família para a região gerando um aumento populacional, o crescimento demográfico – quando não há um planejamento urbano adequado – demanda uma maior área ocupada, o espalhamento urbano pressiona a expansão dos serviços públicos gerando a necessidade de mais infraestrutura local. Educação, saúde, saneamento, segurança, transporte público e iluminação são apenas algumas áreas afetadas, as quais demandam mais recursos sempre que os limites urbanos são ampliados.

Não há dúvida. Grandes empreendimentos são indutores de fenômenos migratórios e aumento da densidade demográfica, o que, se não vier acompanhado de um adequado planejamento urbano, implica em ocupações em área de risco, áreas desprovidas de infraestrutura urbana, pressão sobre espaços legalmente protegidos, enfim, toda sorte de ocupações irregulares, que são a origem de problemas ambientais e sociais tão certos quanto relevantes, relacionadas à criminalidade, carência de serviços públicos essenciais, ausência de saneamento básico, entre outros já bastante conhecidos.

A propósito, o **Corpo de Bombeiros** já demonstrou oficialmente a sua preocupação em relação à sobrecarga iminente nos serviços de segurança pública, absolutamente incompatível com a capacidade de atendimento atualmente existente, contestando a informação constante do EIA/RIMA do empreendimento PIPC (Plano Integrado Porto Cidade – Ampliação do Porto de São Sebastião), que avaliou o aumento da demanda por serviços públicos como impacto de **média** magnitude e relevância, consignando que "haverá, sem sombra de dúvidas, um aumento significativo na demanda para atendimento à emergências" e que "**O impacto avaliado inicialmente como negativo, permanente porém reversível, deverá ser considerado de GRANDE MAGNITUDE e GRANDE RELEVÂNCIA**, pois, envolve diretamente risco de morte ou danos permanentes a integridade física das pessoas, riscos estes possíveis de ocorrer em toda área de abrangência direta e indireta do empreendimento" (DOC. 11).

O **Parecer Técnico da Fundação Florestal – Parque Estadual Serra do Mar** também destacou, dentre outros impactos cumulativos no meio antrópico (tais como a geração e redução de empregos e a pressão para as ocupações em áreas de risco e ambientalmente protegidas) a pressão sobre equipamentos urbanos e serviços ofertados pela administração pública e advertiu para a já diminuta estrutura e a escassez de recursos humanos existentes nos órgãos de fiscalização ambiental, tanto do Estado de São Paulo (Polícia Ambiental / Fundação Florestal / Cetesb) como nos municípios (Secretarias de Meio Ambiente) da região do litoral norte, que já enfrentam sérias dificuldades de atuação no atual cenário de pressão por ocupações irregulares (DOC. 06)

Esse fenômeno, é sabido, não é novo.

Resgata **Ribeiro Teixeira**: "*Na zona terrestre cabe destaque ao histórico do processo de uso e ocupação do solo, grande parte impulsionado pela instalação de grandes empreendimentos de infraestrutura nas décadas de 1950 e 1960, associado às ocupações irregulares e áreas de riscos de escorregamentos*".

E acrescenta: "*A lógica da ocupação desde esse período segue o modelo desordenado, já adotado nas décadas anteriores na baixada santista, da edificação de alto padrão nas áreas mais próximas à linha de costa e os assentamentos precários subindo às encostas da Serra do Mar, invadindo áreas de risco e, nas cotas mais elevadas, o Parque Estadual da Serra do Mar – PESM*". (DOC. 05).

Especificamente sobre o Porto, pontua o autor: *O Porto foi inaugurado em 20 de janeiro de 1955, após um longo processo construtivo entre as décadas de 1940 e 1950, modificando definitivamente a linha de costa de centro da cidade. No final da década de 1980 houve aterramento da Praia Grande, situada entre os píeres da Petrobras e do Porto de cargas, eliminando a única praia voltada para o centro histórico da cidade (CUNHA, 2003). P. 190*

Seguiu-se, então, a ocupação desordenada do entorno, em especial no município de São Sebastião. Nesse sentido, prossegue Ribeiro Teixeira, apresentando a demonstração gráfica do processo de ocupação desordenada: *A relação estabelecida entre um empreendimento e seu entorno é complexa e a situação analisada no Recorte B ilustra como se deu o processo de urbanização desordenada em alguns bairros de São Sebastião.*

Decreta o autor, com inquestionável razão:

***"Enquanto os movimentos demográficos decorrentes da instalação de grandes empreendimentos não forem devidamente incorporados nos programas de mitigação dos megaprojetos essas situações serão cíclicas e sempre colocarão a população em situação vulnerável"***.

Aqui uma observação se faz necessária: de fato, é indiscutível que o advento de grandes empreendimentos numa determinada região impõe desafios em termos de planejamento urbano, o que pressupõe a correta compreensão dos movimentos demográficos, algo que só pode ser feito a partir de uma visão integrada dos empreendimentos previstos. É certo, outrossim, que isto reflete nas medidas mitigadoras e compensatórias a serem exigidas. Contudo, a somatória de megaprojetos em uma região com severas restrições de ocupação de ordem legal, física e geográfica, como se dá na



região do LN paulista, mais que exigir planejamento, mitigação e condicionantes adequadas, coloca em dúvida a própria capacidade de suporte da região.

**HÁ, NESTE CASO, ALGO QUE PRECEDE O PLANEJAMENTO URBANO: A NECESSÁRIA CONSTATAÇÃO SE DE FATO HÁ CAPACIDADE DE SUPORTE DA REGIÃO PARA O CRESCIMENTO POPULACIONAL PREVISTO, VERIFICAÇÃO INDISPENSÁVEL PARA ATESTAR A VIABILIDADE DO EMPREENDIMENTO INDUTOR DESTE ADENSAMENTO.**

E, não é demais insistir, é obvio que esta análise pressupõe um estudo de impactos cumulativos e sinérgicos como parte integrante do EIA/RIMA.

Isto fica bastante evidente por meio da análise integrada das áreas de influência indireta dos empreendimentos.

Com efeito, esta técnica evidencia que determinadas áreas ou mesmo municípios inteiros poderão sofrer um adensamento populacional muito mais expressivo do que se poderia imaginar a partir de uma análise que foca tão somente num megaempreendimento, desconsiderado do contexto dos demais. Nesse sentido, veja-se um mapa com a sobreposição de todas as áreas de influência dos treze empreendimentos, extraída da tese de **Ribeiro Teixeira:**

*A tabela 4.8 indica que Ilhabela figura nos estudos de impacto com nove menções de influência indireta dos projetos. O município, por tratar-se de um arquipélago que avança no mar territorial em direção aos polos de produção, é mencionado como receptor de influência indireta em todos os projetos de produção de petróleo e gás offshore. Isto se dá, prioritariamente, por Ilhabela figurar como um dos receptores de royalties do petróleo em todos esses projetos. Em terra são cinco projetos com influência nos meios físico, biótico e/ou socioeconômico, a maior parte (quatro projetos) relacionada à navegação no canal de São Sebastião com origem ou destino ao Porto e ao terminal petrolífero da Petrobras. Essas atividades possuem influência direta sobre as dinâmicas territoriais municipais tanto em Ilhabela quanto em São Sebastião.*

**Tabela 4. 8:**

<b>Número de menções de AIIs nos EIA/RIMAs, por município.</b>	<b>Offshore</b>	<b>Overland</b>	<b>Total (overlays)</b>
Caraguatatuba	2	8	10
Ilhabela	4	5	9
São Sebastião	2	5	7
Ubatuba	1	4	5

Prossegue o autor: “por se tratar de uma ilha, com crescimento urbano restrito a poucas áreas aptas à ocupação, com mais de 80% de seu território inserido em uma Unidade de Conservação de proteção integral e com uma das maiores taxas de crescimento populacional do Estado, é possível imaginar os desafios de gestão do uso do solo para as próximas décadas no arquipélago”.

Embora correta a observação, cabe insistir: antes dos desafios de gestão, impõe-se saber se há efetiva capacidade de suporte. Isto porque *“devido às características topográficas regionais, são raras as áreas com atributos físicos apropriados – e tamanho suficiente – para suportar o acelerado crescimento demográfico projetado para o litoral norte nos próximos anos (SMA, 2010)”*.

Vale destacar que, além da escassez de *“áreas com atributos físicos apropriados”*, há que se considerar as restrições legais incidentes no território do LN (espaços legalmente protegidos) e as metas de preservação da vegetação remanescente, o que está em conflito precisamente com as áreas mais propensas a receber o impacto do crescimento demográfico decorrente da conjugação dos empreendimentos. Nesse sentido, *“A sobreposição das imagens das AIDs dos projetos, apresentada na Figura 4.18, demonstra uma concentração das interferências diretas dos empreendimentos nos dois municípios economicamente mais desenvolvidos da região, Caraguatatuba e São Sebastião.*

*Entretanto, se considerarmos o mapa das Áreas Prioritárias para Conservação (MMA, 2007), podemos observar que esses dois municípios são aqueles considerados com prioridade extremamente alta para conservação, dado o histórico de impactos sobre a vegetação e biodiversidade (Figura 4.19). Destaca-se que 83,5% do território de Caraguatatuba e 91,4% do território de São Sebastião estão inseridos nessa condição.*

Há flagrante conflito também com o mapa do ZEE: *“As análises no Morro do Abrigo, parte de Jaraguá e Olaria, bairros que também terão moradias desapropriadas, também demonstraram divergência entre o previsto no Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal (SÃO SEBASTIÃO, 2011) e o estabelecido no ZEEC (SMA, 2004), indicando que a presença dos novos megaprojetos demandam mais áreas urbanizáveis. O Projeto de Lei caracteriza parte das áreas de alta relevância ambiental (Z2T) como aptas à ocupação para fins urbanos (Z4T). De maneira genérica, isso indica que à medida que a população cresce, a área urbana tende a avançar sobre regiões mais sensíveis ambientalmente”*.

Há, enfim, fundadas razões para se perquirir se de fato há capacidade de suporte para tamanho crescimento na região, dadas essas restrições presentes na legislação ambiental e na própria topografia da região.

Atento a isto e com o fim de contribuir para uma solução propositiva, o **Ministério Público** instou o órgão licenciador e exigiu do empreendedor a mera demonstração de que a região tem capacidade de suportar o adensamento populacional induzido por seu empreendimento e por aqueles que lhe são correlatos. Para tanto, extraiu-se do AAE-PINO e da AAI o seguinte dado concernente ao crescimento populacional admitido para a região do LN:

E, com base em tais dados, fizeram-se os seguintes questionamentos, instando o órgão licenciador a se manifestar a respeito deles, seja de forma direta, para os casos de informações eventualmente já disponíveis nos processos de licenciamento, seja de forma indireta, por meio da exigência ao empreendedor das respectivas respostas: *Pede-se, para cada um dos quatro municípios, considerando as simulações para o ano de 2025, para o Cenário 3 (Quadro 5.2.5.h) e Cenário 3 (Hipótese Extrema de Expansão populacional):*

**São Sebastião**

*m) Qual a população atual do município de São Sebastião? Qual acréscimo populacional, em percentual, que o município apresenta anualmente em face de sua população flutuante, especialmente nas épocas de verão, considerando os dados mais atuais? A população flutuante, especialmente aquela que procura a região frequentemente nas épocas de verão, foi considerada nas simulações apresentadas? De que modo e com base em qual fonte de dados?*

***n) Onde se localizam espacialmente (identificar a delimitação espacial sobre imagem georreferenciada atual) as áreas que irão permitir a acomodação física do acréscimo populacional simulado (Quadro 5.2.5 h), que levará a totalização de 97.363 habitantes em São Sebastião até 2025, e que estejam necessariamente:***

- . Fora de UCs e de áreas de preservação permanente;***
- . Fora das atuais Z3T, Z2T e Z1T, definidas pelo Decreto 49.125/2004;***
- . Atualmente desprovidas de cobertura vegetal nativa, e que tenham sido regularmente suprimidas.***

- . Fora de áreas sujeitas a inundações.***
- . Fora de áreas de risco.***
- . Fora de áreas acessadas pelas marés.***
- . Fora de ilhas***
- . Fora de áreas que estejam com ocupação irregular e/ou em litígio***

***o) Onde se localizam espacialmente (identificar a delimitação espacial sobre imagem georreferenciada atual) as áreas que irão permitir a acomodação física da expansão populacional extrema simulada (Quadro 5.2.5 i), que levará a totalização de 99.665 habitantes em São Sebastião até 2025, e que estejam:***

- . Fora de UCs e de áreas de preservação permanente;***
- . Fora das atuais Z3T, Z2T e Z1T, definidas pelo Decreto 49.125/2004;***
- . Atualmente desprovidas de cobertura vegetal nativa, e que tenham sido regularmente suprimidas.***

- . Fora de áreas sujeitas a inundações.***
- . Fora de áreas de risco.***
- . Fora de áreas acessadas pelas marés.***
- . Fora de ilhas***
- . Fora de áreas que estejam com ocupação irregular e/ou em litígio***

*p) Considerando as áreas delimitadas espacialmente conforme o quesito anterior esclarecer os contingentes máximos de população para cada uma delas, bem como se as propriedades inseridas nas mesmas são de domínio público ou privado. Em caso de áreas de domínio privado como assegurar que as mesmas terão uma destinação pré-definida, que preveja o seu efetivo uso e ocupação*

Os mesmos questionamentos foram feitos em relação aos demais municípios atingidos, com as respectivas estimativas de crescimento populacional.

Consigne-se, uma vez mais, que a preocupação é com um adequado planejamento urbano, o que pressupõe que, antes de se permitir o fenômeno que, segundo a AEE, provoca um intenso

*fluxo migratório*, em uma região que, segundo o mesmo estudo, **há escassez de áreas aptas à ocupação humana**, se tenha a certeza de que há **capacidade para suportar esse crescimento**, pois, do contrário haverá novas pressões por ocupação em áreas de risco, em espaços legalmente protegidos e, em linhas gerais, por ocupações irregulares que, em última análise, é a fonte de um sem número de problemas sociais e de invencíveis demandas no âmbito dos órgãos ambientais e do judiciário.

A propósito, pertinente colacionar matéria publicada no jornal **Folha de São Paulo**, que veiculou a classificação das cidades mais violentas do Estado, na qual a cidade de Caraguatatuba figura em 1º lugar. De acordo com a matéria, os especialistas entendem que “violência no litoral é influenciada pela ocupação desordenada de grande áreas”, acrescentando que, no caso do litoral norte, a migração atraída pela indústria petrolífera provocou crescimento desordenado e o surgimento de bolsões de pobreza. Outra consequência, segundo policiais, foi o aumento de tráfico de drogas e as disputas entre criminosos”<sup>33</sup>

Lamentavelmente, contudo, **o órgão ambiental sequer respondeu aos questionamentos do Ministério Público para uma indicação objetiva das áreas aptas a acomodar o crescimento populacional** induzido pelos empreendimentos, em especial este em análise, **evidenciando que a demonstração da capacidade de suporte da região para impactos no uso e ocupação do solo não é objeto de preocupação no âmbito do licenciamento ambiental.**

Frise-se que tal demonstração de suporte também não consta da AAE-PINO, que, **embora focada exclusivamente nesta área**, se limitou a estimar o crescimento populacional, sugerindo a “*flexibilização ou adequação das normas orientadoras do planejamento municipal e regional para acomodar os empreendimentos pretendidos*”, algo como que reconhecendo, implicitamente, a incapacidade de suporte no cenário atual.

**O mesmo foi proposto na AAI, que foi além, já que atestou expressamente que, considerando-se o cenário atual, NÃO HÁ CAPACIDADE DE SUPORTE DA REGIÃO NO ÂMBITO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.**

Com efeito, **após a avaliação das populações e da saturação em cada município, segundo os parâmetros da legislação urbanística vigente**, A AAI CONCLUIU-SE QUE A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DESTES EMPREENDIMENTOS, SOMADOS AOS JÁ EXISTENTES, AS ÁREAS DOS TERRITÓRIOS DISPONÍVEIS PARA A OCUPAÇÃO HUMANA, CALCULADAS EM 2009 E CONSIDERANDO RESTRIÇÕES AMBIENTAIS, INCLUINDO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E OUTRAS ÁREAS PROTEGIDAS (INSTRUMENTOS DAS DIFERENTES ESFERAS DE COMPETÊNCIA) SERÃO **INSUFICIENTES** SE CONSIDERADAS AS DIRETRIZES DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO – ZEE, de forma que o modelo urbanístico atual passaria a ser uma restrição para a adoção de novos contingentes

populacionais, com forte tendência à valorização do solo e dos imóveis regulares existentes e incremento das ocupações irregulares.

Todavia, malgrado se admita na AAI, documento que integra o processo de licenciamento, que, dadas as restrições físicas e legais atualmente existentes **não há capacidade de suporte**, a menos que se reveja o ZEE com a diminuição das áreas de proteção ambiental, ainda assim o órgão licenciador emitiu a licença, avalizando a viabilidade ambiental do empreendimento.

#### **E.6 – Recursos Hídricos**

Assim como se dá em relação ao uso e ocupação do solo, há fundadas razões para se questionar se de fato a região tem capacidade de abastecimento de água para a população projetada para os próximos anos.

Nessa linha, alerta **Ribeiro Teixeira**:

*Em relação às águas costeiras, além dos impactos relativos à ressuspensão de sedimentos de fundo da baía do Araçá na fase de obras, também são relevantes os possíveis impactos de acidentes com derramamento ou vazamento de produtos químicos no mar. **Em caráter indireto também é identificado o aumento da pressão sobre a utilização dos recursos hídricos localmente. Os estudos analisados classificam os impactos sobre este atributo como sendo de pequena magnitude** (DOC. 05).*

E conclui, novamente atestando a subestimação dos impactos no processo de licenciamento ora questionado: *"Uma das questões interessantes na análise desse atributo está na falsa resposta mitigadora que o licenciamento ambiental e a estrutura de comando e controle a este associada pode dar. Na fase de instalação dos empreendimentos os impactos são facilmente previstos e podem ser trabalhados diretamente com boas práticas de gestão das obras e com programas bastante eficientes como de controle de erosão, de drenagem, de recomposição de taludes, etc. Estas são estratégias extremamente importantes e reduzem significativamente efeitos negativos dos empreendimentos sobre o ambiente, **porém, em uma análise integrada de efeitos cumulativos fica claro que o principal impacto da instalação co-localizada de projetos em uma região está relacionado ao crescimento demográfico catalisado por estes empreendimentos e pela indução de novos projetos industriais na região.** Nem a indução de novos projetos, nem o crescimento da população, seriam, em uma análise fria, impactos necessariamente negativos. Isto depende da qualidade do planejamento urbano e de políticas públicas de longo prazo, visto que os maiores efeitos dos empreendimentos sobre os recursos hídricos só serão percebidos no futuro e dificilmente poderão ser associados a um projeto específico. Sub indicadores de poluição difusa, balneabilidade de praias por exemplo, podem ser úteis no acompanhamento dos efeitos cumulativos do crescimento demográfico e da atividade industrial. A figura 4.16 traz um gráfico sobre a evolução da qualidade das praias entre 2007 e 2010, demonstrando o declínio na proporção de praias costeiras monitoradas que permaneceram próprias para banho o ano todo.*

Figura 4. 16: Evolução da balneabilidade das praias do LNP entre os anos de 2007 e 2010. Fonte: CBH-LN (2011).

A tendência de queda nesse indicador aponta para a redução de qualidade hídrica em função do aumento da população com baixa cobertura de coleta de esgoto e poluição difusa (CBH-LN, 2011). A manutenção dessa tendência indica um mau planejamento urbano, que associado à aceleração dos indicadores de crescimento populacional, compromete a qualidade de vida da população e a vocação às atividades turísticas.

Nessa linha, que conjuga a **preocupação com a capacidade de suporte de abastecimento de água** a uma postura propositiva com relação a evolução do processo de licenciamento e, em última análise, ao adequado planejamento neste tema, o **Ministério Público instou o órgão licenciador a garantir, no processo de licenciamento, a demonstração de algo que é tão básico quanto relevante: que a região tem mananciais em quantidade suficiente para abastecer a população estimada**, decorrente do fenômeno migratório induzido pelos megaempreendimentos.

Preocupação relevante, mais ainda considerado o fato de que, justamente por falta de planejamento, a região metropolitana de São Paulo enfrenta, neste momento, seríssimos problemas para falta de capacidade de seu sistema de abastecimento de água.

Por tais razões, mais uma vez tomando por base os cenários de crescimento populacional estabelecidos na AAE, indagou-se ao requerido (DOC. 03):

q) Considerando a perspectiva de uma população de 97.363 habitantes em São Sebastião em 2025, especificamente em relação ao município, qual a vazão de água necessária para abastecer e suprir de água esta população, sem comprometer os ecossistemas naturais, e de onde, especificamente esta água será captada (identificar os mananciais em imagem atual georreferenciada e apresentar os estudos hidrológicos e os projetos de armazenamento e captação previstos)?

r) Considerando a perspectiva de uma população de 99.665 habitantes em São Sebastião em 2025, especificamente em relação ao município, qual a vazão de água necessária para abastecer e suprir de água esta população, sem comprometer os ecossistemas naturais, e de onde, especificamente esta água será captada (identificar os mananciais em imagem atual georreferenciada e apresentar os estudos hidrológicos e os projetos de armazenamento e captação previstos)?

**Em caráter preventivo, portanto, o Ministério Público cobrou uma objetiva informação: a simples demonstração, por meio da análise da capacidade dos mananciais da região, do suporte necessário para o abastecimento da população prevista para os próximos anos em decorrência da conjugação de megaempreendimentos circundantes ao Porto de São Sebastião em seu cenário ampliado.**

**Mais uma vez o órgão licenciador se recusou a se manifestar com profundidade e responsabilidade sobre o tema**, e, menos ainda, exigir do empreendedor tal demonstração.

Não parece ser preocupação do réu que, antes de atestar a viabilidade ambiental de um empreendimento, deve cuidar de verificar, à luz de uma análise de impactos cumulativos, **se haverá água em quantidade suficiente para abastecer a população que será atraída por estes empreendimentos, tampouco se há áreas aptas a acomodar ocupação humana** que não estejam inseridas em espaços legalmente protegidos ou correspondam a áreas com risco de deslizamento de terras.

Indagado sobre esses graves impactos e suas consequências, o IBAMA limitou-se a informar, em resposta à Recomendação expedida pelo **Ministério Público**, que **“é importante ressaltar que a efetiva gestão dos impactos sinérgicos e cumulativos de uma região transcende o instrumento de licenciamento ambiental.”**

**ORA, A EFETIVA GESTÃO DE FATO TRANSCENDE O INSTRUMENTO DE LICENCIAMENTO, MAS AS GARANTIAS PARA UMA BOA GESTÃO SÃO A PRÓPRIA ESSENCIA DO INSTRUMENTO.**

**Não se pode olvidar que o mesmo IBAMA tem sido responsável por licenciar a maior parte dos demais empreendimentos. E, em nenhum deles, exige análise de impactos cumulativos e sinérgicos. Como consequência, tais impactos, verdadeiramente relevantes para região, são ignorados, sem qualquer exigência concreta de mitigação e compensação, tampouco juízo responsável sobre a efetiva capacidade de suporte.**

Não se pode exigir, é claro, que o licenciador escolha o modelo de crescimento socioeconômico.

No entanto, tem o direito e, sobretudo, o dever de avaliar se o modelo escolhido, que se materializa em projetos a serem licenciados, são, em conjunto, viáveis e como eles serão viáveis. Do contrário, se torna responsável por avaliar uma transformação ambientalmente insustentável.

***É dizer: se o próprio licenciador está se responsabilizando em avaliar e atestar a viabilidade ambiental de uma série de megaempreendimentos colocalizados neste momento do Litoral Norte, tem sim a obrigação de avaliar e atestar a viabilidade ambiental do conjunto deles, sem o que passa a ser responsável pelos impactos cumulativos e sinérgicos deles advindo.***

Acerca destas críticas, costumam se defender os órgãos licenciadores sob o argumento de que, muito embora a legislação brasileira torne obrigatória a avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos, não existe um procedimento definido por lei para avaliação destes impactos, tampouco metodologia expressamente definida. Nesse sentido: *“Apesar da normatização nacional mencionar explicitamente a necessidade da avaliação das propriedades cumulativas e sinérgicas dos projetos, não há uma regulamentação específica para isso.”* (DOC. 05)

Com o devido respeito, trata-se de argumento inaceitável.

Sem se imiscuir na discussão sobre a conveniência de se minudenciar, em texto normativo, um procedimento próprio para avaliação de impactos cumulativos, é certo que o processo de licenciamento quando interpretado a partir da finalidade para o qual foi concebido, **a avaliação da viabilidade ambiental de um empreendimento**, é instrumento suficiente para exigir do empreendedor uma análise de impactos cumulativos, mormente em se considerando que há previsão expressa a este respeito (no art. 6º, inciso II, da Resolução CONAMA 01/86).

A ausência de um procedimento legal estabelecendo como deve se dar a análise de impactos cumulativos ou de uma metodologia positivada não é desculpa para que se negligencie esta exigência legal.

É dizer: se não há procedimento ou metodologia legalmente estabelecidas, cabe ao licenciador, a quem compete a tarefa e a responsabilidade de atestar a viabilidade de um empreendimento, apresentar ao empreendedor a metodologia que entender devida, assim como o faz em relação a definição de condicionantes, em relação a definição do Termo de Referência e tantas outras decisões dentro do processo de licenciamento.

Aqui, cabe uma breve reflexão, a partir da verificação de como a questão é tratada no **direito comparado**.

## **F) Direito comparado (Experiência Americana)**

A literatura especializada nos remete a 1978 os primeiros avanços na questão dos impactos cumulativos e sinérgicos.

*“Os avanços nesta temática iniciaram-se no ano de 1978, quando o CEQ promulgou regulamentos de caráter obrigatório (40 CFR Parts 1500-1508) para a implementação da NEPA pelas agências federais, apresentando uma definição para o termo impacto cumulativo, conforme exposto no item anterior”<sup>34</sup>.*

O que de relevante se extrai para a presente demanda é que, em 1997, o CEQ publicou o “... manual ‘*Considering Cumulative Effects Under The National Environmental Policy Act*’, o qual descreve os princípios gerais, os procedimentos e as metodologias comuns, determinando desta maneira uma abordagem para avaliação de impactos cumulativos nos estudos ambientais (CEQ, 1997)”<sup>35</sup>.

Vê-se, portanto, desta breve análise, que o país desenvolvimentista por natureza adota o critério dos impactos cumulativos e, inclusive, já possui regras procedimentais para sua análise, o que perfeitamente pode ser transportado para o direito nacional e utilizado pelo órgão licenciador ambiental, com as adaptações que entender conveniente.

---

34

35



Não há escusa na alegação, portanto, de falta de parâmetros para o estudo, requisito estabelecido pela Res. CONAMA 01/86, mais ainda considerados os inúmeros estudos nacionais que apontam metodologias diversas para a exigência do estudo de impactos cumulativos.

Nesta ação, apenas a título ilustrativo, tomou-se por base a metodologia adotada na tese de mestrado de **Leonardo Ribeiro Teixeira**. Há, no entanto, outras tantas metodologias possíveis, tais como a sugerida na tese da Prof. Lara Legaspe, exposta no quadro sintético de análises de impactos cumulativos no meio marinho (DOC. 01).

O que não se pode admitir é que o órgão licenciador não exija análise de impactos cumulativos a partir de nenhuma metodologia, mesmo ciente da relação de interdependência entre empreendimentos, da deficiência das análises fragmentadas e da exigência legal acerca deste requisito, atestando a viabilidade de empreendimentos que poderão gerar impactos para os quais a região eventualmente não tenha capacidade de suporte, inclusive em relação a atributos importantíssimos (v.g. o uso e ocupação do solo e abastecimento de água), além de definir medidas de mitigação e compensação ineficientes, porque pautadas em análises que apresentam resultados subestimados.

Impõe-se a aplicação do já abordado **princípio da precaução**, segundo o qual **a incerteza exige a realização de processos de avaliação e gestão de riscos**<sup>36</sup> – sem grifos no texto original.

**A concepção comissiva do princípio da precaução demanda, portanto, a aplicação irrestrita do art. 6º, II, da Res. CONAMA 01/86, exigindo-se do empreendedor, de forma técnica, a análise de impactos cumulativos e sinérgicos, para que processos de gestão de riscos possam ser adotados.**

**Enquanto tal não ocorra, o licenciamento não pode ser concedido.**

**Enfim, considerando-se que, não obstante a exigência legal contida no art. 6º, inciso II, da Resolução CONAMA 01/86 e a evidente interligação e interdependência entre os empreendimentos elencados nesta inicial, os impactos de um não foram contemplados no EIA/RIMA dos demais, sendo que os estudos complementares produzidos não foram suficientes para suprir esta omissão e garantir análise segura acerca da viabilidade dos empreendimentos, outra alternativa não há que não a suspensão do processo de licenciamento até que sejam realizados estudos de impactos cumulativos e sinérgicos, a partir de metodologia a ser definida pelo réu, que contenha análise integrada de atributos chave, em especial estes nesta ação elencados, bem como a efetiva demonstração da capacidade de suporte, por meio de respostas aos quesitos concreta e objetivamente formulados pelo Ministério Público na Recomendação previamente expedida ao requerido.**

### **3.4.2 - INCORRETA DEFINIÇÃO DAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DIRETA E INDIRETA DO EMPREENDIMENTO E AUSÊNCIA DE A.L.A. DO ICMBIO-ESEC/TUPINAMBÁS E DA DESCONSIDERAÇÃO DOS ESTUDOS COMPLEMENTARES EXIGIDOS PELOS GESTORES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ATINGIDAS**

Extremamente relacionado ao item anterior, na esteira da correta **avaliação de riscos (princípio da precaução)** tendo como pressuposto uma visão *contextualizada* que compreenda os impactos em sua integralidade, outro importante instrumento se materializa: trata-se da exigência de que o EIA/RIMA defina as **áreas de influência direta e indireta do empreendimento**, sobre a qual recaem os estudos que, em última análise, definem a o juízo sobre a viabilidade do empreendimento e as medidas de compensação e mitigação a serem exigidas.

A questão vem assim disciplinada na Resolução CONAMA 01/86, artigo 5º:

*“O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:*

*(...)*

*III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, **considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza**”*

No caso em apreço, contudo, diversas manifestações técnicas apontam para a incorreta definição, no EIA, das áreas de influência direta e indireta do empreendimento. E, de fato, de sua leitura constata-se que o documento define as áreas de influência do empreendimento de forma demasiadamente modesta. Veja-se como a questão é resolvida no Estudo de Impacto Ambiental:

#### **Área de Influência Direta (AID)**<sup>37</sup>

##### **Meio Físico**

corresponde à **bacia hidrográfica do córrego Mãe Isabel** e compreende os morros presentes na **retaguarda imediata da baía do Araçá.**

##### **Meio Biótico**

a. **ambiente terrestre:**

a oeste, limita-se pelo divisor de água das drenagens que seguem para a baía do **Araçá** e, a norte e leste, segue em área urbanizada pelos trechos canalizados dos **córregos Mãe Isabel e Outeiro.**

b. **ambiente aquático:**

a área do porto organizado no **canal**

**de São Sebastião,**  
desde  
aproximadamente  
**10.000 m ao sul** até  
aproximadamente  
**10.000 m ao norte** do  
porto, e na linha de  
costa desde a ponta da  
Praia Grande até a  
Praia de Porto Grande.

**Meio Socioeconômico** mancha urbana  
contínua localizada  
junto ao Porto, que  
compreende o **Centro  
Histórico de São  
Sebastião,** os bairros  
**Topolândia, Vila  
Amélia, Varadouro,  
Barequeçaba,  
Pitangueiras,  
Guaecá, Porto  
Grande, Praia  
Deserta, Pontal da  
Cruz e Arrastão,** no  
município de São  
Sebastião, além do  
bairro **Barra Velha** no  
município de Ilhabela,  
em trecho junto à  
balsa.

### Área de Influência Indireta (AII)<sup>38</sup>

**Meio Físico** estende-se ao norte,  
com o objetivo de  
abranger o restante do  
**centro urbano-  
industrial do  
município de São  
Sebastião,**  
considerado como  
eventual fornecedor de  
resíduos sólidos e  
líquidos à baía do Araçá  
e arredores.

**Meio Biótico**

a. ambiente  
terrestre:

**microbacias  
hidrográficas do  
córrego Mãe Izabel e  
do córrego Outeiro;  
área urbana banhada  
pelo canal de São  
Sebastião,** no  
município de São  
Sebastião, incluindo  
**unidades de  
conservação e vias  
de acesso rodoviário  
próximas ao  
empreendimento.**

b. **ambiente**

**aquático:**

**parte do canal** de acesso atingindo a costa da Ilhabela.

**Meio Socioeconômico** foi delimitada em função da interferência indireta do mesmo sobre a população e a dinâmica econômica locais. Esta área compreende os quatro municípios que compõem a região do Litoral Norte do estado de São Paulo: **Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba.**

Obviamente, as opções eleitas receberam críticas de toda a ordem.

A observação da **Informação Técnica sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Plano Integrado Porto Cidade/PPIC das Unidades de Conservação do Litoral Norte de São Paulo** a respeito da definição das áreas de influência é cirúrgica: quando da análise dos impactos positivos adotou "visão ampla e global e considerou que, em geral, o porto tem impacto ambiental positivo". Entretanto, ao considerar os impactos ambientais negativos "a abordagem foi pontual e restrita ao local do empreendimento em si", tendo o órgão gestor da APA sugerido a reanálise dos impactos negativos "com o mesmo detalhamento e especificidade que a realizada para os impactos positivos, de forma a não comprometer os resultados da Avaliação de Impactos Ambientais". (DOC. 13).

O **Parecer Técnico da Fundação Florestal – Parque Estadual da Serra do Mar** também discordou do conteúdo do EIA/RIMA neste ponto, assinalando que *"as áreas de influência delimitadas no EIA RIMA estão apresentadas de forma equivocada, uma vez que estas devem ser determinadas a partir de estudos preliminares"* e *"devem corresponder às áreas delimitadas pela Análise Preliminar de Perigo, uma vez que esta considera o evento de maior proporção que poderá impactar o meio ambiente"*, destacando equívoco também do ponto de vista da delimitação feita somente com base nos efeitos das obras e ocupação futura, defendendo que a AID e AII seja *"delimitada de acordo também com a operação do empreendimento, que envolve aumento de tráfego marítimo e terrestre e ainda, gerando demandas como, por exemplo, a ampliação das rodovias e infraestrutura da região do Litoral Norte e Vale do Paraíba"* (DOC. 06).

Como consequência da incorreta definição das áreas de influência do empreendimento, é obvio, a incorreta **avaliação e gestão de riscos (princípio da precaução) e definição de medidas de mitigação e compensação (princípio da prevenção)**.

Nesse sentido, nos termos dos estudos realizados pelos peritos do **Ministério Público** *"se constata marcado prejuízo para a devida avaliação de impactos ambientais e conseqüentemente para a devida salvaguarda dos bens ambientais e culturais existentes se os conteúdos dos documentos que instruem os licenciamentos se mostrarem com a definição de áreas de influência insuficientes e com ênfase em abordagens pontuais, o que leva a uma subestimativa dos seus impactos negativos, prejudica a concepção de medidas para evitá-los e/ou mitigá-los e coloca em risco a perspectiva de*

sustentabilidade ambiental e social; bem como o entendimento do seu pleno significado e consequências pela sociedade” (DOC. 08);

Impõe-se, pois, a correta definição das áreas de influência do empreendimento, o que pressupõe análise pontual, conforme (a) a **natureza do meio atingido** (meio biótico e socioeconômico); e (b) a **tipologia da influência** (direta e indireta).

#### A) AID meio biótico

Com relação a AID no meio biótico, o EIA/RIMA assim define:

a. **Em terra**, a oeste, limita-se pelo divisor de água das drenagens que seguem para a baía do **Araçá** e, a norte e leste, segue em área urbanizada pelos trechos canalizados dos córregos **Mãe Izabel e Outeiro**.

b. **ambiente aquático**: a área do porto organizado no canal de São Sebastião, desde aproximadamente **10.000 m ao sul até aproximadamente 10.000 m ao norte do porto**, e na linha de costa desde a ponta da Praia Grande até a Praia de Porto Grande.

A extensão da AID no meio terrestre foi objeto de crítica no parecer técnico do **CAEX - MP/SP**: “a Área de Influência Direta da ampliação do Porto restringe-se a porções dos maciços próximos à costa (pequenas bacias com drenagem convergente ao Canal de São Sebastião) e todo o esforço de diagnóstico do meio biológico ficou mais restrito a estas áreas e aos remanescentes de manguezais da baía do araçá” (DOC. 08).

De fato, ainda que se entenda que a questão comporta interpretações divergentes, é certo que no caso em tela a opção eleita colide frontalmente o critério técnico expressamente estabelecido na RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001/86 ao tratar do tema:

*Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:*

(...)

**III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza.** (sem grifos no original).

O mesmo critério informa a **política nacional dos recursos hídricos**, que define a bacia hidrográfica como unidade territorial adequada para definição das medidas de proteção decorrentes quaisquer eventos que tenham implicação sobre este recurso natural, dada a óbvia conectividade entre os corpos d'água. É o que estabelece o art. 1º, inciso V, da Lei 9433/97, *in verbis*:

*Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:*

(...)

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

Não por outra razão, o **Ministério Público Federal** firmou posição no sentido de que “quanto ao aproveitamento dos corpos d'água, ao se planejar, **licenciar ou autorizar empreendimentos**, toda a extensão da bacia hidrográfica deve ser considerada na definição da área de influência, conforme determina o artigo 1º, inciso V, da Lei nº 9.433/97 e o artigo 5º, inciso III, da Resolução nº 01/86 do CONAMA” (Carta do III Encontro Regional da Sexta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, realizado em Alter do Chão/PA, DOC. 07).

Logo, não há como se admitir como área de influência direta no meio biótico tão somente “água das drenagens que seguem para a baía do **Araçá** e, a norte e leste, área urbanizada pelos trechos canalizados dos córregos **Mãe Izabel e Outeiro**”.

Há que ser respeitado o **critério legal da bacia hidrográfica**, cuja precisa definição, para os fins do licenciamento deste empreendimento, deverá ser dada a partir de **provocação do Comitê de Bacias Hidrográficas**.

E não só no meio ambiente terrestre há equivocada definição das áreas de influencia do empreendimento.

A rigor, a definição das AID no meio aquático são ainda mais indefensáveis, dada que desconsidera algo tão relevante quanto óbvio: que a intensidade das correntes marítimas permitem que um dano provocado em uma dada unidade de área possa em questão de minutos atingir áreas longínquas.

Nesse sentido, as informações trazidas pelos responsáveis pela **Informação Técnica sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Plano Integrado Porto Cidade/PPIC das Unidades de Conservação do Litoral Norte de São Paulo** segundo os quais os estudos não consideraram “o fato de que a operação do empreendimento será em ambiente marinho, que possui uma grande conectividade entre ambientes e com os ecossistemas terrestres, e está sujeito a regime de correntes e marés”, bem como que “as correntes no canal de São Sebastião e áreas adjacentes são consideradas significativas, sendo inclusive um dos fatores utilizados para justificar a viabilidade do empreendimento, não necessitando de dragagem do canal” (DOC. 13).

Logo, na linha do **Parecer Técnico da Fundação Florestal – Parque Estadual da Serra do Mar** no sentido de que “as áreas de influência delimitadas no EIA RIMA ... devem ser determinadas a partir de estudos preliminares”, necessário estudo de correntes para a definição da exata área de influência, direta e indireta, do empreendimento, conforme formalmente exigido na **Informação Técnica sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Plano Integrado Porto Cidade/PPIC das Unidades de Conservação do Litoral Norte de São Paulo**.

E, independentemente do que apurado nos estudos de correntes, é certo, não há como descartar a área ESEC/Tupinambás como área de influência do empreendimento, sob pena de invalidação de todo o procedimento. E isto porque há evidências comprovadas pelos estudos de elaboração do plano de manejo da ESEC TUPINAMBÁS de que a será afetada pelo empreendimento de ampliação do Porto de São Sebastião.

A rigor, no cenário atual **já há impacto do Porto sobre a unidade, sobretudo por duas razões:**

**A primeira:** Os navios que se dirigem ao porto de São Sebastião trafegam em águas próximas a estes espaços especialmente protegidos.

Nesse sentido, há provas da introdução de exóticas invasoras nas áreas próximas à área de fundeio atualmente utilizada pelo Porto, bem como estudos mostrando a contaminação do sedimento por Cádmio, Chumbo e Cobre, além de registros de resíduos sólidos com inscrições estrangeiras nas áreas da ESEC, o que comprova que o lixo descartado irregularmente pelos navios atinge as áreas desta unidade de conservação (DOC. 13).

**A segunda:** As correntes marinhas predominantes no Litoral Norte de São Paulo são de Sudoeste<sup>39</sup> e, portanto, saem do canal em direção ao Arquipélago de Alcatrazes<sup>40</sup>, com velocidades altíssimas, o que facilita o carreamento de poluentes e de produtos tóxicos frutos de acidentes ambientais.

Prova disso é o histórico vazamento de óleo na canal de São Sebastião ocorrido em 2003, que atingiu o Arquipélago da Ilha Anchieta em apenas oito horas.

E, se atualmente já há impacto sobre a **ESEC/Tupinambás**, no cenário de **Porto ampliado esse impacto evidentemente será ainda maior.**

No entanto, dada a incorreção na definição das áreas de influência, o **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ICMBio** não foi consultado sobre o Termo de Referência do EIA/RIMA do empreendimento, como determinam o art. 36, §3º. da Lei 9985/00 (Lei do SNUC), e o art. 1º da Resolução CONAMA 428/2010, prejudicando o levantamento de dados que embasassem a mitigação dos impactos sobre a unidade, com violação ao Princípio da Precaução do Gerenciamento Costeiro.

Veja o que estabelece o **art. 36, §3º, da Lei nº 9985/00**, Lei do SNUC:

*"§ 3o Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo."*

---

39

40

A **Resolução CONAMA 428/2010** reforça e regulamenta esta exigência legal<sup>41</sup>, e foi igualmente ignorada pelo licenciador que compactuou com a incorreta definição da área de influência do empreendimento. Esta questão, cabe destacar, suscitou parecer jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao **ICMBio**, órgão gestor da **ESEC/Tupinambás** (DOC. 15), que destacou as seguintes questões:

- “em caso de risco à unidade de conservação o critério de 3 Km estabelecido pela Resolução CONAMA 428/2010 não pode ser considerado por ferir princípios da Lei 9.985/2000 e da Constituição, sendo obrigação do órgão gestor usar o poder de polícia que lhe compete para evitar o impacto sobre a unidade”;

- “sempre que o licenciamento ambiental de um empreendimento ou atividade específico se mostrar inservível para evitar, mitigar e compensar impactos causados a unidade de conservação federal ou sua zona de amortecimento, o ICMBio mantém a prerrogativa de fazer valer o regime jurídico de proteção da área, seja através do poder de polícia repressivo de que é legalmente investido, **seja através de questionamento judicial de licenças expedidas em desfavor do regime jurídico estabelecido pelo SNUC**”;

- “na qualidade de responsável pelo regime especial de administração dispensado às unidades de conservação por força de imposição constitucional e do SNUC, cabe ao ICMBio tutelar as atividades ocorridas dentro das UCs federais, exatamente porque o licenciamento ambiental – na mensuração da capacidade de suporte de um determinado empreendimento pelo ambiente em geral – não pode afastar a concretização da obrigação, dispensada a outro ente, de especial proteção de determinadas áreas por força de mandamento constitucional;

- “sendo atribuição do Poder Público (no âmbito federal, do ICMBio) gerir e garantir a integridade da unidade de conservação por imposição constitucional, e tendo a Resolução CONAMA n. 428/2010 a função de regulamentar o artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/2000 – SNUC, **não haveria espaço para qualquer interpretação que excluísse o poder do órgão gestor de analisar a compatibilidade do empreendimento localizado em unidade de conservação com seus objetivos básicos, diretrizes, plano de manejo e demais instrumentos de gestão, na forma prevista no art. 1º, I, da Lei n. 11.516/2007 e no art. 6º, III, da Lei n. 9.985/2000 – SNUC**”

Enfim, a conclusão do parecer do **ICMBio**, da qual aqui se perfilha, é no sentido de que a autorização de licenciamento ambiental – ALA “nas hipóteses legalmente exigidas, constitui **uma condição de validade do próprio licenciamento ambiental**” e que, por conseguinte, “**a licença ambiental expedida sem a ALA, nas hipóteses legalmente previstas, é nula**, assim como todo o processo de licenciamento ambiental, ainda que a omissão no dever de solicitá-la seja do órgão licenciador e não do empreendedor”.



Assim, tendo em vista as evidências científicas constantes dos estudos de elaboração do plano de manejo da ESEC TUPINAMBÁS de que a área já é e será ainda mais afetada pelo empreendimento de ampliação do Porto de São Sebastião, imprescindível que seja ela considerada na área de influência direta do empreendimento no meio aquático, impondo-se a autorização do ICBio a respeito do Termo de Referência, consoante como determinam o art. 36, §3º. da Lei 9985/00 (Lei do SNUC), e o art. 1º da Resolução CONAMA 428/2010;

## **B) AID meio socioeconômico**

Sobre o meio socioeconômico a ser diretamente impactado pelo empreendimento, o EIA/RIMA assim define: *mancha urbana contínua localizada junto ao Porto, que compreende o Centro Histórico de São Sebastião, os bairros Topolândia, Vila Amélia, Varadouro, Barequeçaba, Pitangueiras, Guaecá, Porto Grande, Praia Deserta, Pontal da Cruz e Arrastão, no município de São Sebastião, além do bairro Barra Velha no município de Ilhabela, em trecho junto à balsa.*

Ou seja, tão somente o preciso local do empreendimento e uma dúzia de bairros no entorno. O critério é inaceitável, dada a obviedade que os impactos diretos serão muito maiores.

Neste sentido, não há como afirmar que os Municípios de Ilhabela e Caraguatatubá não sofrerão impactos diretos, por exemplo, no funcionamento de seu sistema de transporte público ou na gestão do uso e ocupação do solo.

Servirão estes municípios, e isto é incontroverso até mesmo para o empreendedor, de **idades dormitório** para muitos dos trabalhadores vinculados ao empreendimento. Logo, **mesmo numa visão restritiva, não há como afastar os três municípios, São Sebastião, Caraguatatuba e Ilhabela, da área de influência direta do empreendimento no meio sócio econômico.**

## **C) AII meio biótico**

No que diz respeito à área de influência indireta do empreendimento sobre o meio biótico, foi assim definida no EIA/RIMA: ***"o restante do centro urbano-industrial do município de São Sebastião, considerado como eventual fornecedor de resíduos sólidos e líquidos à baía do Araçá e arredores"***

**Veja-se que nem mesmo na definição da AII do empreendimento foi observado o que dispõe o art. 5º, inciso III, parte final, que estabelece o critério da bacia hidrográfica como obrigatório para esse fim.**

Nesse caso, porém, tratando-se da definição de área de influência *indireta*, nas definições das bacias hidrográficas atingidas impõe-se considerar todo o contexto do *Corredor de*

*Exportação*. Pela mesma lógica, também há que se considerar, por força do que dispõe o art.36<sup>42</sup> da lei 9.985/00 (Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza – SNUC), todas as Unidades de Conservação que circundam o corredor de exportação como área de influência indireta no meio biótico.

Contudo, se a definição das áreas de influência no meio biótico terrestre já suscita revisão, o que dizer do critério adotado para a definição AII no meio biótico aquático.

Com efeito, destacam os responsáveis pela **Informação Técnica sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Plano Integrado Porto Cidade/PPIC das Unidades de Conservação do Litoral Norte de São Paulo** que o aumento no trânsito de navios traz uma série alterações ambientais no meio marinho, como afugentamento e danos à fauna marinha (aumento nos níveis de ruídos e vibrações, alterações comportamentais e atropelamento), aumento na contaminação dos ecossistemas por substâncias tóxicas (derivados de hidrocarbonetos, resíduos sólidos, restos de alimentos, água de lastro, efluentes sanitários, entre outros) e por espécies invasoras (contaminação biológica).

E, de acordo com este parecer técnico, *“Estes impactos foram ignorados na delimitação da área de Influência do empreendimento, notadamente, de sua Área de Influência Indireta”,* de forma que *“o desenho da área que sofrerá interferência significativa do aumento de tráfego de navios deve ser ampliado e não pode se restringir ao canal de São Sebastião”* (DOC. 13)

Esta mesma preocupação foi objeto de alerta pelo **ICMBio** (DOC. 14). Com efeito, a conclusão dos técnicos também é no sentido de que *“A biota marinha, incluindo cetáceos e quelônios, entre outros; bem como as atividades de pesca artesanal, turística, náutica, mergulho, entre outras, que interagem com a área do Porto Organizado também estabelecem relações mais amplas que vão além da área de influência indireta definida no EIA”*.

A respaldar estas conclusões quanto à incorreção na definição da área de influência, o entendimento dos técnicos do **CAEX - MP/SP**: *“No que se refere ao ambiente marinho, o EIA-RIMA privilegia o foco de sua avaliação de impactos sobre a área do porto organizado, e deixa de apreciar as influências de tráfego e fundeio fora da área do Canal de São Sebastião”*.

Enfim, com base na manifestação técnica suprainvocada, requer-se a redefinição da área de influência indireta no meio ambiente marinho a partir destes estudos apontados como primordiais para esse fim: (a) estudo de influências das correntes (também necessário para definição da AID) e (b) estudo de tráfego e fundeio fora da área do Canal de São Sebastião.

#### **D) AII meio socioeconômico**

Por fim a definição da AII no meio sócio econômico compreendendo tão somente *“os quatro municípios que compõem a região do Litoral Norte do estado de São Paulo: **Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba**”* é também inaceitável.

Com efeito, segundo o citado parecer da área técnica do **Ministério Público do Estado de São Paulo**, “É inegável que estas áreas dos planaltos interiores, a começar pelo Vale do Paraíba, que vive um evidente cenário de conurbação; bem como os municípios como Campinas e outros existentes no eixo da Rodovia D. Pedro I, serão influenciados, inclusive pelo tráfego de caminhões e outras atividades que serão atraídas em face do empreendimento”.

Ora, se as justificativas ao porto se referem à necessidade de ampliação da capacidade da logística de transportes do estado e região sudeste a fim de oferecer infraestrutura adequada à multimodalidade requerida, propagando-se “vantagens locacionais” do porto e posicionamento estratégico em relação a áreas de intensa atividade industrial que demandam rotas de importação e exportação, especialmente o Vale do Paraíba e a região metropolitana de Campinas, não há como afastar tais regiões da área de influência do empreendimento.

Tanto é assim que o EIA-RIMA feito pela THEMAG em 1989 para a já citada “Rodovia do Sol” (cujo traçado, com justificativas similares, propunha a ligação entre Jacareí e Porto Novo, em Caraguatatuba) considerou como **Área de Influência Direta** todo o eixo da Rodovia D. Pedro I até o Município de Campinas.

**Se o modelo é similar, o critério deve ser o mesmo.** No caso, porém, por se tratar de empreendimento que, malgrado interligado, tem licenciamento próprio, é justo exigir-se este critério tão somente para a definição da AII, não mais da AID.

Em suma, os diversos pareceres técnicos aqui elencados demonstram, à sociedade, que os estudos apresentados pelo empreendedor no bojo do licenciamento ambiental de ampliação do Porto, na profundidade em que se apresentam, **delimitam de forma incorreta a áreas de influencia do empreendimento nos meios biótico (terrestre e marinho) e sócio econômico e, por conseguinte, não possibilitam análise satisfatória com relação aos impactos nas Unidades de Conservação do Litoral Norte**, sobretudo:

- a) por não considerarem a bacia hidrográfica no qual está inserido o empreendimento na definição das áreas de influência direta e indireta do empreendimento no meio biótico terrestre, em violação ao que determina o art. 5º, inciso II, parte final, da Resolução CONAMA 01/86;
- b) por que desprovidos de estudos de correntes e tráfego e fundeio de navios imprescindíveis para a exata definição das áreas de influência direta e indireta do empreendimento no meio ambiente biótico aquático, em que pese exigência de tais estudos na *Informação Técnica sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Plano Integrado Porto Cidade/PPIC das Unidades de Conservação do Litoral Norte de São Paulo*, de observância cogente em razão do que dispõe o art. 36 da Lei do SNUC e a Resolução CONAMA nº N° 428/2010;

- c) por que não consideraram a ESEC/Tupinambás como área de influência direta no meio biótico aquático, em que pese as evidências científicas contidas nos estudos do plano de manejo, com conseqüente violação ao que dispõe o art. 2º da Resolução CONAMA nº 428/2010;
- d) porque desconsideraram, na definição da área de influência direta do empreendimento no meio sócio econômico, impactos diretos a determinados serviços públicos, tal qual o de transporte, nas cidades de Ilhabela e Caraguatatuba;
- e) porque desconsideraram o corredor de exportação na definição das áreas de influência indireta do empreendimento nos meios ambientes biótico terrestre e sócio econômico.

Cabe ressaltar que tais questões também foram devidamente alertadas ao órgão licenciador na Recomendação nº 04/13. No entanto, o IBAMA, mais uma vez, não deu a devida atenção ao tema, reforçando o entendimento de, ao menos neste caso, realizou **análise puramente formal dos requisitos legais**, com manifesta violação à essência dos instrumentos que deveria proteger e fortalecer.

Neste sentido, veja-se que sobre a definição das áreas de influência, malgrado a **Informação Técnica sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Plano Integrado Porto Cidade/PPIC das Unidades de Conservação do Litoral Norte de São Paulo** tenham apontado uma série de deficiências neste particular, crítica reforçada pelo parecer **CAEX –MP/SP**, ao responder à Recomendação encaminhada o IBAMA apresentou a seguinte justificativa:

*"Área de influência é definida como a área geográfica que pode sofrer as conseqüências, diretas ou indiretas, do empreendimento. Com relação ao impacto sobre as correntes marinhas, o EIA afirma que "a presença de várias estacas em uma área pequena, de circulação restrita, representa uma barreira física a circulação das correntes de mare, alterando, assim, o padrão hidrodinâmico no interior da baía e, por extensão, do padrão de sedimentação. Vale salientar, entretanto, que esse impacto é pontual e não altera a circulação hidrodinâmica no Canal de São Sebastião". Dessa forma, avalia-se como adequada a delimitação proposta para as áreas de influência direta e indireta do empreendimento.*

**É inadmissível o grau de superficialidade com que tão relevante tema foi tratado.**

Não houve sequer uma análise pormenorizada conforme o meio atingido. Não foram enfrentadas as críticas técnicas apresentadas. Não foram examinados os critérios propostos por gestores de 06 Unidades de Conservação, ao arremisso do que dispõe a lei 9985/00, em seu art. 36. O licenciador, pelo menos de acordo com o que informou ao **Ministério Público**, tomou por base somente a justificativa do empreendedor, para julgar "adequada a delimitação proposta para as áreas de influência direta e indireta do empreendimento".

Sobre a ausência de autorização da **ESEC/Tupinambás**, dada as evidências científicas contidas nos estudos do plano de manejo que comprovam que a área já é atualmente impactada pelas atividades do porto, a impor a autorização obrigatória do **ICMBio** a respeito do Termo de Referência (art.36, §3º, da Lei 9985/00 e art. 1º da Resolução CONAMA 01/86 nº 428/10), o IBAMA assim se manifestou:

*Foram solicitadas análise e manifestação à ESEC Tupinambás quanto ao conteúdo do EIA/RIMA do Plano Integrado Porto Cidade/PIPC. Em resposta, a ESEC Tupinambás, por meio do Ofício nº 069/2011 – ESEC TUPINAMBÁS – DIREP/ICMBio (protocolo nº 0200.036060/2011-47 de 12/7/2011), requisitou o envio de estudos complementares, que foram requeridos pelo IBAMA a partir do Parecer nº 04/2011.*

*Em 21/10/2011 as complementações foram encaminhadas ao ICMBio por meio do Ofício-Porto 197/2011. A ESEC Tupinambás apresentou manifestação em relação ao EIA/RIMA e suas complementações a partir do Ofício nº 138/2011 – ESEC TUPINAMBÁS – ICMBio (protocolo nº 02001.063006/2011-74 de 22/12/2011. A Nota Técnica nº 10/2012-COPAH/CGTMO/DILIC/IBAMA, de 23/2/2012, apresenta a análise dessa manifestação, bem como os encaminhamentos propostos. Cabe ressaltar que a referida Nota Técnica foi repassada ao empreendedor para atendimento dos encaminhamentos. Considera-se, portanto, que a ESEC Tupinambás participou de forma efetiva ao longo do processo de licenciamento.*

Ora, a exigência legal é clara e objetiva: **não basta franquear a possibilidade de manifestação da ESEC/Tupinambás**. Exige a lei que se colha a **autorização de licenciamento ambiental** junto ao **ICMBio**.

A rigor, não somente o ICMBio foi negligenciado no processo de licenciamento.

Com efeito, embora outras **Unidades de Conservação** tenham se manifestado por meio da **Fundação Florestal** sobre o empreendimento, sua aquiescência foi condicionada ao atendimento de uma série de estudos complementares. A conclusão do **Parecer Técnico da Fundação Florestal – Parque Estadual da Serra do Mar** é claramente condicional:

*“Portanto, adotadas e implementadas todas as medidas mitigadoras e os programas propostos no EIA-RIMA, bem como consideradas as recomendações indicadas no presente Parecer Técnico, com base na análise acurada dos aspectos de ordem legal, institucional e técnica, relacionados às fases de planejamento, implantação e de operação da ampliação do Porto de São Sebastião, não vemos óbices quanto à seqüência do processo de Licenciamento Ambiental do Plano Integrado Porto Cidade – PIPC” (DOC. 06).*

Todavia, uma série de estudos técnicos complementares exigidos nesta manifestação e na **Informação Técnica sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Plano Integrado Porto**

**Cidade/PPIC das Unidades de Conservação do Litoral Norte de São Paulo** não foram efetivamente levados em consideração.

Nesse grupo, estudos de **nível de ruído no ambiente marinho**<sup>43</sup> e **invasão por espécies exóticas por vetores não considerados**<sup>44</sup>, com risco às **baleias-de-Bryde**, predadores de topo, entre outros.

Da análise da resposta encaminhada pelo IBAMA em resposta à Recomendação encaminhada, verifica-se que ora os estudos complementares exigidos pelos gestores das UCs são simplesmente ignorados, ora são postergados para fase da Licença de Operação.

No primeiro caso, há violação ao que dispõe a RESOLUÇÃO CONAMA Nº 428/10, em seu art. 3º, inciso II, c.c. o §3º:

*“Art. 3º O órgão responsável pela administração da UC decidirá, de forma motivada:*

*I – pela emissão da autorização;*

*II – pela exigência de estudos complementares, desde que previstos no termo de referência;*

*III – pela incompatibilidade da alternativa apresentada para o empreendimento com a UC;*

*IV – pelo indeferimento da solicitação.*

*(...)*

*§ 3º A não apresentação dos estudos complementares específicos, no prazo acordado com o empreendedor para resposta, desde que não justificada, ensejará o arquivamento da solicitação de autorização”.*

Da mesma forma, é contrária à orientação constitucional a conduta de postergar determinados estudos para fases finais do procedimento.

Ora. Não há sentido em se permitir o desenvolvimento do projeto, **ainda que parcialmente**, com emprego de recursos públicos, geração de expectativas com repercussão economicamente aferível, **para só em momento posterior concluir que determinado atributo não tem solução viável porque insuficientemente estudado.**

Nessa seara, veja como respondeu o empreendedor quando instado a exigir que se considere e relacione o impacto da ocupação de encostas e áreas de risco: *“Entende-se que o empreendimento pode potencializar o risco de ocupação de encostas e áreas de risco diante da chegada de população atraída para exercer funções no empreendimento. O empreendedor, em conjunto com o poder público, deverá apoiar projetos destinados à moradia para atendimento aos trabalhadores”.*

Efetivamente, não parece que o órgão licenciador tenha compreendido a relevância do tema ao assim se manifestar.

---

43

44

Enfim, porque incorreta a delimitação das áreas de influência do empreendimento, ausente a autorização de licenciamento ambiental do ICMBio – ESEC Tupinambás e desconsiderados os estudos complementares exigidos pelos gestores das Unidades de Conservação atingidas, reputam-se violados o disposto no art. 5º, inciso II, da Resolução CONAMA 01/81; nos arts. 36, §3º, da Lei 9985/00 e nos arts. 1º e 3º, inciso II c.c. o §3º da Resolução CONAMA nº 428/10 e, conseqüentemente, os princípios da prevenção e precaução, impondo-se a invalidação da Licença Prévia concedida e a proibição de nova emissão até que tais ilegalidades sejam sanadas.

### **3.4.6 A AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DEVIDA DOS PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS PROPOSTOS E EM IMPLANTAÇÃO DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PROJETO E SUA COMPATIBILIDADE, EM VIOLAÇÃO AO QUE DISPÕE O ART. 5º, INCISO IV, DA RESOLUÇÃO CONAMA 01/86;**

Há outra questão de suma importância negligenciada no EIA/RIMA, que se relaciona a **com os eixos do desenvolvimento sustentável, em especial a avaliação e gestão de riscos**: a compatibilidade do EIA/RIMA com o Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte (Decreto 48.215/04), com os Planos Diretores dos Municípios atingidos e com o Plano de Bacia da UGRHI do Litoral Norte, exigência que se impõe diante do que determina o art. 5º, inciso IV, da Resolução CONAMA 01/86, *in verbis*:

*Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:*

*(...)*

*IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.*

Consoante explanado, estudos como AAE-PINO e AAI, já citadas na presente recomendação, apresentam fortes evidências de incompatibilidade dos referidos projetos e investimentos com o ZEE vigente, a ponto de sugerir a revisão/adequação das normas de proteção ambiental com o fim de, ao que tudo indica, viabilizar a implantação dos projetos.

Todavia, malgrado o alerta contido nesses estudos, o EIA não se ocupou em fazer uma análise de compatibilidade do empreendimento e daqueles que lhe são correlatos, com o ZEE vigente na região, o que evidentemente não pode se limitar a mera verificação do espaço físico ocupado pelo porto, devendo por óbvio compreender toda a sua área de influência, direta e indireta, no meio socioeconômico.

Nessa mesma linha, também não há, no EIA/RIMA, uma efetiva análise de compatibilidade dos impactos negativos e seus efeitos cumulativos e sinérgicos, considerando o conjunto de empreendimentos, em relação às diretrizes, metas e dispositivos dos Planos Diretores dos municípios inseridos na área de influência do empreendimento, algo imprescindível para definição de políticas minimamente eficientes de planejamento urbano.

Evidentemente, para que se possa afirmar a compatibilidade do empreendimento com o ZEE e com Planos Diretores municipais, não é suficiente a mera juntada de aval do Secretário de Obras (Certidão de uso do solo, Anexo I do EIA-RIMA);

Há que se exigir, para se garantir um mínimo de responsabilidade para tão relevante questão, verdadeiros estudos que demonstrem a compatibilidade do empreendimento com aquilo que definem os Planos Diretores e o ZEE com relação ao uso e ocupação pretendida para as áreas afetadas de influência do empreendimento. É o que determina expressamente o texto legal (art. 5º, inciso IV, da Resolução CONAMA 01/86).

Além disso, também **não foi demonstrada** a compatibilidade dos impactos negativos e seus efeitos cumulativos e sinérgicos do conjunto de empreendimentos com o Plano de Bacia da UGRHI do Litoral Norte.

Instado a se manifestar sobre o tema, assim pronunciou-se o IBAMA:

*“Acerca da possibilidade de discussão da compatibilidade do empreendimento com as observações do comitê de Bacia Hidrográfica, foi informado que o empreendedor realizou reuniões de discussão do plano diretor do porto na 1ª Reunião Ordinária do Comitê de Bacias Hidrográficas – CBH do Litoral Norte, em 07 de março de 2008 (Auditório da FUNDAC – Caraguatatuba) e no GT – Integração do CBH-LN, em 03 e 11 de setembro 09 de 2009 (Agência Ambiental da CETESB – Ubatuba)”.*  
(DOC)

Ora, o que a lei exige e deve o órgão licenciador observar **é que se faça uma verdadeira análise de compatibilidade entre os planos e não bastando que seja “informado. que o empreendedor realizou reuniões”**. Há que se exigir, é óbvio, informações sobre o que nelas foi deliberado, quais os entraves entre os planos foi observado, enfim, exigir verdadeira demonstração da compatibilidade do empreendimento com programas governamentais propostos e em implantação da área de influência do projeto.

Evidente, portanto, a violação ao que dispõe o art. o art. 5º, inciso IV, da Resolução CONAMA 01/86 que deverá determinar a anulação da Licença Prévia concedida e a proibição da emissão de nova licença enquanto não demonstrada a compatibilidade do projeto com os planos e programas governamentais, propostos e em implantação em sua área de influência, em especial no que se refere ao Zoneamento Econômico Ecológico, Planos Diretores dos Municípios na AI, e Plano de Bacia da UGRHI do Litoral Norte.

#### **3.4.4 – AUSÊNCIA DE REAIS ALTERNATIVAS LOCACIONAIS (ASPECTO FORMAL E MATERIAL): VIOLAÇÃO AO QUE DISPÕE O ART. 5, I, DA RESOLUÇÃO CONAMA 01/86**

No capítulo anterior, discorreu-se sobre as funções do processo de licenciamento como instrumento do direito à **proteção ao meio ambiente equilibrado**, dos **princípios da precaução e prevenção**, do **direito ao desenvolvimento equilibrado** e do **direito à informação ambiental**. E é justamente na análise das alternativas locacionais, modais e tecnológicas que o direito à informação ambiental se mostra mais relevante. E é justamente neste ponto que, na prática, ele se mostra mais vulnerado.

Aqui, é relevante entender o contexto político-econômico que determinou a deflagração do processo de licenciamento do projeto de ampliação do Porto de São Sebastião.



A esse respeito, **Leonardo Ribeiro Teixeira** explica:

*"As justificativas desse Megaprojeto, orçado em R\$ 2,5 bilhões, apóiam-se na necessidade apontada pelo governo estadual de ampliar e descentralizar a capacidade da logística de transportes do estado de São Paulo e da região sudeste, oferecendo uma infraestrutura adequada à multimodalidade requerida. A isto se somam a vocação portuária natural do canal de São Sebastião, a proximidade com os poços da Bacia de Santos e seu o posicionamento estratégico da região em relação a áreas de intensa atividade industrial, que demandam canais de importação e exportação. Segundo a Cia Docas de São Sebastião, a associação dessas características, além das vantagens logísticas, possibilitaria ganhos ambientais relevantes, reduzindo emissões de gases estufa e acidentes de trânsito decorrentes do alongamento desnecessário dos trajetos. Seria então, na opinião dos empreendedores, simultaneamente, uma solução logística e ambiental."* (DOC. 05)

Sobre o contexto político, Leonardo Ribeiro Teixeira traça, em sua tese de mestrado, um interessante panorama que bem demonstra que o prejuízo ambiental a ser suportado pela região do LN advém de demandas de escala nacional e estadual. Veja-se:

*"Apesar do caráter social das prioridades do programa federal, aparentemente os empreendimentos em análise atendem, prioritariamente, às demandas por infraestrutura de escala nacional, deixando em segundo plano as questões locais. Os projetos estaduais são encaminhados de maneira semelhante. Apesar das melhorias das condições das estradas de acesso à região fazerem parte do leque de reivindicações da população local há décadas, o desenvolvimento atual deste conjunto de projetos parece estar mais diretamente associado ao projeto de ampliação do Porto de São Sebastião. Este, por sua vez, é estratégico na recepção e escoamento do petróleo produzido em alto mar e para a exportação de produtos industrializados no Estado.*

*Assim, apesar da denominação "obras de infraestrutura" do litoral norte, estas não atendem às necessidades por infraestrutura dos quatro municípios da região, mas sim, às demandas relativas à matriz energética e a logística de exportação nacionais e estaduais. Desta forma, os Megaprojetos do Litoral Norte, apesar de reconhecerem os problemas locais em seus Estudos de Impacto Ambiental e apregoarem grandes ganhos econômicos para os municípios e para a população diretamente afetada, objetivam soluções para os problemas de escala nacional, podendo agravar carências por saneamento básico, abastecimento de água, tratamento de resíduos sólidos urbanos, segurança pública, qualidade do ar, entre outros (MONIE, 2006; PIZZOL, 2008; GUSMÃO, 2010)"* (DOC. 05)

Não há reparos a fazer sobre tal análise.

Efetivamente, o governo estadual diagnosticou a necessidade de desenvolver um corredor de exportação para dar vazão à produção industrial do Estado de São Paulo e, para tanto, optou por um projeto que tem como núcleo essencial a ampliação do Porto de São Sebastião, que "deverá trazer um incremento na movimentação de embarcações no Porto de São Sebastião de mais de 20 vezes

o *fluxo atual*". E definiu que isto se dará por meio da expansão da sua retroárea, a maior parte avançando sobre a área conhecida como Baía do Araçá, bem como pela implantação novos berços de atracação.

Não há nenhum problema, vale ressaltar, na decisão do Governo do Estado em desenvolver um corredor de exportação. Ao contrário, trata-se da mais pura expressão da função executiva, poder-dever da Administração Pública.

É também direito do administrador definir como se dará a consecução deste objetivo, no que diz respeito às definições do local, do modo e da tecnologia que será empregada.

De outro giro, no entanto, **é direito do administrado conhecer o plano em sua integralidade, sobretudo a população que será diretamente afetada, no caso, a população residente no Litoral Norte paulista**. É também direito do administrado conhecer quais as alternativas existentes em relação à opção escolhida.

Quais outros locais foram estudados até se concluir pela ampliação da capacidade portuária em São Sebastião, quais os locais estudados para a definição da retroárea, quais as alternativas tecnológicas foram examinadas para o projeto em sua integralidade e quais as alternativas modais consideradas **são alguns dos questionamentos que obrigatoriamente devem ser respondidos.**

O direito a tais informações, que busca seu fundamento no plano constitucional, está também materializado no plano legal pela exigência prevista no art. 5º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 01/86 que estabelece, como requisito do EIA, a análise de alternativas tecnológicas e de localização de projeto:

*Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:*

*I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;*

O valor que inspira esta norma é claro: **todos têm direito de saber quais as opções estudadas e quais as razões que determinaram a escolha pelo projeto eleito**. No caso, o projeto de ampliação do Porto de São Sebastião.

Evidentemente, para que se possa afirmar que este requisito foi efetivamente cumprido, não apenas no aspecto formal, mas, sobretudo, na sua aceção material, faz-se necessário que as opções apresentadas representem verdadeiras alternativas, projetos substancialmente distintos, efetivas opções locacionais e modais.

**A demonstração das alternativas tecnológicas e locacionais**, cabe ressaltar, **não é mera formalidade**, consistindo em reflexo direto do princípio da precaução, em uma de suas linhas de concretização, e também em relação ao princípio da prevenção. Assim leciona especializada doutrina, especificamente sobre a precaução:

“Como quinta linha de concretização do princípio da precaução coloca-se **a exigência de desenvolvimento e introdução de melhores técnicas disponíveis**, a qual constitui um meio alternativo de implementação deste princípio, ao determinar a redução da poluição, independentemente da demonstração de efeitos danosos, simplesmente na base de que tal é tecnologicamente e economicamente possível”<sup>45</sup> - sem grifos no texto original.

Portanto, a precaução exige o desenvolvimento de técnicas alternativas para melhor eficiência do empreendimento em relação à proteção do meio ambiente. E a prevenção, representando um estágio posterior (risco concreto), demanda a demonstração efetiva, durante o procedimento de licenciamento e de acordo com o estágio atual da ciência, de alternativas técnicas e locais essencialmente diversas, ou seja, verdadeiras alternativas.

**Não se pode admitir, sob pena de desconsideração da informação democrática e do dever de preservação do meio ambiente, esculpido no art. 225 da CF/88, a demonstração da mesma alternativa com pequenas variações.** Afinal, a degradação ambiental é a última das hipóteses possíveis, nunca a primeira.

A essência do EIA/RIMA neste ponto, portanto, é a demonstração das alternativas tecnológicas e locais, o que influencia diretamente na informação da sociedade (que também tem o dever de preservar o meio ambiente). A omissão ou deficiência em sua demonstração, ao arrepio do art. 5º, I, da Res. CONAMA 01/86, desconstrói toda a finalidade do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório, afinal, de nada adianta convocar a sociedade civil para participar e subsidiar de informações o órgão ambiental senão estiverem efetivamente demonstradas as razões pelas quais se escolheu o local e a tecnologia a do empreendimento.

A possibilidade de não implantação do empreendimento (hipótese zero) também deve ser considerada, porquanto a **constatação de sua inviabilidade pode decorrer não só da incerteza científica (princípio da precaução), como da certeza científica de que, no atual estágio da técnica, o empreendimento não será sustentável (princípio da prevenção)** e, assim, caso colocado em prática, será baseado em ato flagrantemente inconstitucional (art. 225 da CF/88). Enfim, a hipótese zero somente será cogitada se demonstrada corretamente as alternativas tecnológicas e locais.

Não é o que se deu no caso concreto.

Como bem apontado no estudo técnico preliminar produzido pelo **CAEX-MP/SP**:

*“O EIA-RIMA analisa alternativas, em relação aos seus aspectos positivos e negativos, de hipóteses muito semelhantes, que tem em comum o fato de que todas elas, na prática, representam grandes alterações para os sistemas ecológicos da Baía do Araçá: Aterro de toda a Baía do*

*Araçá; Aterro de 85% da Baía do Araçá mantendo um canal de acesso aos pescadores: esta alternativa; Aterro de 80% da Baía do Araçá com prolongamento do canal de acesso aos pescadores até a praia do Araçá e preservação do mangue; e Laje sobre 75% da Baía do Araçá, com preservação da ilhota de Pernambuco, manutenção de espelho d'água de acesso aos pescadores até a praia do Araçá e preservação do mangue”.*

Ora, o descaso com o espírito da norma é evidente.

Parte-se de duas premissas inaceitáveis.

A primeira: Não tem a sociedade o direito de conhecer os motivos, contraditar e interferir na **decisão fundamental**, qual seja, *de que forma deve o governo do estado atingir seu plano de desenvolvimento do corredor de exportação*.

O projeto escolhido, a ampliação do Porto de São Sebastião sobre a baía do Araçá, apoiado no Complexo Nova Tamoios, é uma decisão tomada e imposta por poucos a toda a sociedade. Evidentemente, a exclusão da sociedade civil diretamente afetada do processo decisório implica em reação. Não por outra razão, vive-se tamanha crise de representatividade. Nesse sentido diversas foram as petições públicas encaminhadas ao IBAMA com posicionamentos contrários ao projeto, somando quase 24 mil assinaturas, que foram sumariamente ignoradas<sup>46</sup>.

A segunda: basta que se dê um cumprimento formal ao requisito legal.

Assim, toma-se a decisão fundamental, com a sociedade alheia a todo este processo e, na infrutífera tentativa de evitar futuras nulidades, **apresenta-se diminutas variações do projeto escolhido apenas para que não se alegue ausência absoluta do requisito legal.**

Ora, há muito o Direito já não convive com esta visão meramente formalista.

Evidentemente, alternativas que implicam, todas elas, a ampliação do Porto de São Sebastião avançando sobre a Baía do Araçá não são verdadeiras alternativas.

Haveria que ser estudada e apresentada opções que implicassem a ampliação ou construção do porto em outras regiões, para adequada contraposição com a opção escolhida, suas vantagens e desvantagens, sobretudo em razão da importância ambiental da região (vide capítulo **A importância sócio ecológica do Litoral Norte do Estado de São Paulo**) e sua pequena capacidade de suporte de crescimento populacional (vide capítulo **estudos cumulativos e sinérgicos**).

Veja que, mesmo numa análise que já pressuponha a ampliação da capacidade portuária em São Sebastião, **NÃO HÁ NENHUMA OPÇÃO ESTUDADA QUE NÃO IMPLIQUE EM AVANÇO SOBRE A BAÍA DO ARAÇÁ**, região de importância ecológica e científica inegáveis, tanto que mereceu o aporte de cerca de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para um estudo que sequer está finalizado<sup>47</sup>. Nesse sentido, apontam os técnicos do CAEX-MP/SP:

---

46

47

*Não há entre as alternativas cogitadas várias outras hipóteses de layouts e implantações que realmente representassem alteração mais relevante da ordem da magnitude do projeto e de suas consequências, visando minimizar impactos negativos e se compatibilizar com a preservação da Baía do Aracá”, a exemplo da implantação da ampliação do porto com ocupação total ou de parte das áreas que já foram objeto de aterros hidráulicos, hipóteses que não foram sequer levantadas e analisadas.*

Além disso, *“deixa de explorar hipóteses de alternativas de localização de área ou áreas retroportuárias”.*

O mesmo se diga em relação às **alternativas tecnológicas.**

Considerado o cenário do projeto do corredor de exportação em sua integralidade, seria de se esperar que a logística de transporte contemplasse alguma alternativa à ampliação do sistema rodoviário, notoriamente mais caro, inseguro e poluidor que a alternativa ferroviária.

Todavia, conforme bem colocaram os técnicos subscritores do parecer do MP/SP, *“direcionando os seus esforços para justificar positivamente o empreendimento, o capítulo referente à análise de alternativas faz a apologia da intermodalidade e multimodalidade, comete falhas graves ao não apresentar e fundamentar, como uma das alternativas para as cargas envolvidas no cenário de ampliação do porto, a construção de uma ferrovia.*

O art. 5º, inciso I, da Resolução CONAMA 01/86 também determina que se contraponha à opção eleita a hipótese de não execução do projeto. No entanto, conforme se depreende do Capítulo 3 do EIA-RIMA do PIPC, **a abordagem da alternativa de “não execução” confunde-se com a própria defesa e justificativa do empreendimento proposto**, de forma que a hipótese de não execução, na prática, não é sequer considerada.

E é impressionante como o órgão licenciador aquiesce com este evidente desrespeito com o espírito da norma que deveria proteger.

Consequência disso é o total afastamento da sociedade do processo decisório e grave comprometimento ao direito à informação e a participação democrática. Veja-se, a propósito, contundente crítica extraída da tese de **Ribeiro Teixeira**:

*“De acordo com Merrow (2011), uma análise de mais de 300 grandes projetos de infraestrutura em vários países mostrou que 65% destes apresentaram falhas em alcançar seus objetivos. Segundo Flyvbjerg e colaboradores (2003; 2009), os Megaprojetos fariam parte de um coquetel insalubre de vários bilhões de dólares, envolvendo custos subestimados, receitas superestimadas, impactos ambientais subdimensionados e efeitos de desenvolvimento econômico supervalorizados. Esse modelo se replicaria, em maior ou menor escala pelo mundo, se apoiando num*

processo de desinformação do parlamento, do público e da mídia com o objetivo de ter os projetos aprovados e desenvolvidos" (DOC. 05).

Contra esta desinformação, contudo, já há o instrumento de defesa apropriado: o licenciamento e sua exigência de efetivas análises locacionais, modais e tecnológicas. Basta, agora, que a ele se dê a devida importância, a partir dos valores que o informam.

Em suma, é de se exigir o cumprimento dos requisitos do licenciamento para além do plano meramente formal, suspendendo-se o licenciamento até de fato venham aos autos verdadeiras análises de alternativas locacionais, modais e tecnológicas, bem como a contraposição com a hipótese de não execução.

#### **3.4.5 - AQUIESCÊNCIA COM A POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE SÉRIO E IRREVERSÍVEL DANO NA BAÍA DO ARAÇA, EM VIOLAÇÃO AO QUE DISPÕEM O ART. 8º, §2º DA LEI Nº 12.651/2012; ART. 3º, INCISO X, DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303/2002.**

A Baía do Araçá é Área de Preservação Permanente e integra o Patrimônio Nacional nos termos do já mencionado artigo 225, §4º, CF e artigo 4º, VII, da Lei n. 12.651/12 - Novo Código Florestal. Abriga ambientes característicos de manguezal, cuja relevância da proteção é expressa no Código Florestal (art. 8º §2º<sup>48</sup>). Em razão disso, as **já excepcionais situações que autorizam intervenção em Área de Preservação Permanente são, no caso dos manguezais, ainda mais restritas.**

Observe-se, neste sentido, que o Código Florestal autoriza, excepcionalmente, a intervenção em APP para fins de *utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental* (art. 8º). No entanto, quando esta área for de restinga ou **manguezais onde a função ecológica esteja comprometida – como é o caso da Baía do Araçá** – as hipóteses autorizadoras de intervenção ou a supressão de vegetação nativa são, **expressa e exclusivamente**, para fins de "obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda"<sup>49</sup>.

Ora, é clara a intenção da legislação - que, registre-se, foi aprovada em momento de relativização da proteção de certos bens ambientais para garantia do crescimento econômico – em proteger de forma mais especial os ecossistemas de elevada importância, dentre os quais os manguezais, e que estejam por alguma razão vulneráveis, como é o caso do Araçá.

---

48

49

Nestes casos, como visto, a relativização da proteção somente se excepciona mediante preenchimento, dentre outros, dos seguintes requisitos: 1. ter como finalidade a regularização fundiária; 2. fins habitacionais e de urbanização; 3. ocupação consolidada; 4. população de baixa renda. Requisitos que não guardam qualquer relação com os fatos discutidos na presente demanda, que tem por objeto a ampliação do Porto de São Sebastião para escoamento da produção industrial do Vale do Paraíba e região de Campinas.

Desta forma, se a hipótese sob exame não se adequa à norma excepcional que permite a intervenção em determinados casos, o empreendimento somente poderá ser executado caso a **função ecológica do manguezal do Araçá não esteja comprometida** .

E esta resposta, até o momento, não se tem.

Evidente, portanto, que **qualquer intervenção na Baía do Araçá deverá ser precedida de estudos aprofundados a fim de identificar o grau de vulnerabilidade e comprometimento da sua função ecológica**, garantindo-se, desta forma, a observância aos constitucionais e convencionais princípios que devem nortear a conduta administrativa e interpretação da legislação ambiental.

Estes estudos deverão – ou deveriam – integrar o EIA/RIMA apresentado, que foi omissivo quanto a estas informações.

A afirmação é feita por um grupo de pesquisadores de diferentes instituições de ensino, multidisciplinar e independente, com fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP. Segundo estes cientistas, "***o EIA não fornece base técnica para avaliar a viabilidade ambiental do empreendimento nem para discutir medidas mitigatórias e compensatórias, tanto em termos qualitativos quanto em termos quantitativos***", com a recomendação, ao final, de que o empreendedor "complemente os estudos de forma a subsidiar adequadamente a tomada de decisão pela sociedade", fazendo-se, para tanto, necessário (DOC. 17):

1) Realizar um estudo dos serviços ecossistêmicos prestados por esta região e dos impactos qualitativos e quantitativos (externalidades) que o empreendimento causará neles; e

2) Complementar os estudos realizados de forma a apresentar uma caracterização mais fiel da área e uma previsão mais precisa dos impactos ambientais.

Em razão destas conclusões, esta equipe de pesquisadores deu início à avaliação que entendeu adequada em 2012 e apresentou os **estudos julgados necessários para uma caracterização adequada e precisa da Baía do Araçá**, incluindo aspectos físicos, bióticos e socioeconômicos, ressaltando que "*as consequências das alterações na estrutura das comunidades e no funcionamento dos ecossistemas costeiros ainda são pouco conhecidas*".

Por fim, a equipe acrescentou que o projeto "permitirá uma qualificação da discussão sobre a importância da região e sobre os impactos deste empreendimento", concluindo que "sem este tipo de informação a **AVALIAÇÃO DA VIABILIDADE AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO FICARÁ COMPLETAMENTE PREJUDICADA**".

Conforme os estudos desenvolvidos pelo grupo de pesquisadores ligado à FAPESP, "os **manguezais são conhecidos como ecossistemas vitais para vida marinha**; é nesse ambiente que diversas espécies se reproduzem, se alimentam e buscam abrigo, e onde são gerados bens e serviços para a sociedade". O manguezal desempenha, pois, papel de singularíssima importância ambiental comprovadamente aferida por infindáveis estudos, projetos e pesquisas científicas.

Ainda, consoante estes estudos e outros que ainda estão sendo produzidos pelos pesquisadores ligados às instituições de ensino e pesquisa citadas, o Litoral Norte do Estado de São Paulo possui poucas áreas de manguezais, e apenas 1% encontra-se no Município de São Sebastião, localizadas principalmente no interior de baías, como a **Baía do Araçá**, que **abriga alta diversidade biológica, encerrando um GENUÍNO LABORATÓRIO A CÉU ABERTO e um IMPORTANTE REDUTO DE CATADORES DE MOLUSCOS E PESCADORES ARTESANAIS.**

A equipe de pesquisa vai além.

Segundo informam, o Araçá é reconhecido como **patrimônio científico** por ser a **área costeira mais bem estudada do Brasil e a que possibilitou, em função de sua diversidade, parte do desenvolvimento científico na área de ciências do mar**<sup>50</sup>. Ainda de acordo com os pesquisadores, a variedade de habitats e microhabitats faz com que o Araçá possua uma alta biodiversidade, evidenciada pela descoberta constante de novas espécies<sup>51</sup>, fato que reafirma a peculiaridade ambiental e excepcional importância científica em nível local, nacional e mundial da Baía do Araçá. Tanto é assim que neste local estão os laboratórios do Centro Biologia Marinha da Universidade de São Paulo – CEBIMAR-USP, onde são desenvolvidas inúmeras pesquisas que orientam ações em todo o território nacional.

Além da importância científica, o Araçá também possui uma incomparável relevância passada e futura para o ensino de ciências do mar, tanto formal quanto informal, dada a facilidade de acesso, alta diversidade biológica, complexidade de habitats e presença de comunidades locais.

Neste sentido, o Núcleo de Apoio à Pesquisa em Patrimônio Geológico e Geoturismo – GeoHereditas, da USP, vem desenvolvendo pesquisas sobre o Patrimônio Geológico e Geoconservação do Litoral Norte do Estado de São Paulo. Segundo a pesquisadora Maria da Glória Motta Garcia, do Instituto de Geociências/USP, a partir de "critérios distintos, pode-se determinar a relevância de um determinado

---

50

51



*elemento como Patrimônio Geológico, definido como qualquer tipo de material ou recurso geológicos que merecem ser conservados devido à sua importância em relação à história geológica de uma região". "O conjunto destes elementos da geodiversidade formam um Geossítio (DOC. 19).*

Atualmente, o núcleo acima mencionado está inventariando geossítios a partir de critérios de relevância científica, já tendo sido identificados mais 30 geossítios objeto de dissertações e uma tese, **um dos quais a Ponta do Araçá, em São Sebastião** (DOC. 19), o que ensejou a recente possibilidade de inclusão da **Ponta do Araçá** no Cadastro Nacional dos Sítios Geológicos e Paleontológicos do Brasil – SIGEP, ligada ao Serviço Geológico do Brasil – CPRM.

Ainda no que se refere à importância geológica da **Ponta do Araçá**, cabe o registro de que está em curso o projeto "Ciência sem Fronteiras", para Inventário do Patrimônio Geológico Paulista, com o apoio do Conselho Estadual de Monumentos Geológicos – ConGeo, ligado à Secretaria do Meio Ambiente, e a partir do apoio de pesquisadores de diversas instituições de pesquisa do Estado estão sendo definidos relevantes geossítios do estado, sendo a Ponta do Araçá um potencial local também a ser incluído.

Todas estas considerações foram levadas pelo Ministério Público ao conhecimento do IBAMA que, por sua vez, limitou-se a afirmar que "entende a importância da preservação e valorização dos geossítios como patrimônio geológico brasileiro", mas que "em relação à Ponta do Araçá, não há qualquer proposta aprovada nem sugestão na lista geral de geossítios publicada pela Comissão Brasileira de Sítios Geológicos e Paleobiológicos (SIGEP)", desconsiderando todas as informações colhidas no meio acadêmico e que instruíram a recomendação encaminhada ao IBAMA.

A demonstrar ainda mais a fragilidade nos argumentos apresentados pela autarquia federal na tentativa de justificar a desconsideração deste patrimônio geológico nos estudos, o IBAMA informa, apenas, que "*a falta de uma legislação específica dificulta a adoção de medidas para o gerenciamento e preservação desses ambientes*" (DOC. 04).

Ora, sobram normas a fundamentar a necessidade de cautela no trato de bens dessa natureza, e não se acredita que o IBAMA, autarquia responsável pela proteção ambiental, não encontre fundamentos jurídicos para exigir do empreendedor aprofundamento nos estudos quanto a isso.

Já seria o suficiente a atestar a importância e relevância de maior cautela no trato ambiental com esse ecossistema. Mas não é só. Não bastasse toda esta importância científica e ecológica *strito* sensu, há que se lembrar, sempre, que o meio ambiente se compõe não apenas de recursos naturais, mas, também, antrópicos, humanos. Daí porque a viabilidade e sustentabilidade do empreendimento devem ser analisadas não apenas do ponto de vista **econômico** e do **meio ambiente natural**. O empreendimento deve ser sustentável e viável, também, sob o ponto de vista **social**.

Neste aspecto, merece destaque a informação do Prof. Dr. Alexander Turra, do Laboratório de Manejo, Ecologia e Conservação Marinha do Departamento de Oceanografia Biológica do Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo – USP, a respeito da proposta alternativa ao aterramento da Baía do Araçá constante do EIA/RIMA: a construção de plataforma sobre pilotis na Baía do Araçá (DOC. 21).

Segundo ele, "os nutrientes que entram na Baía pelo Córrego Mãe Isabel e outros afluentes são processados rapidamente pelo fitoplâncton"; este processo reflete um serviço ecossistêmico de **"depuração de efluentes" totalmente dependente da incidência de luz solar**, de forma que com a construção da laje para instalação do empreendimento "uma grande parte da baía ficará sombreada, comprometendo totalmente este processo", pois **"a matéria orgânica que entrará na baía não será processada, acumulando-se no fundo em função da diminuição do hidrodinamismo por causa dos pilotis que estão previstos**. Este material, segundo ele, "será consumido por bactérias que, em situação de anoxia (ausência de oxigênio), realizarão um processo de fermentação anaeróbia que tem como produto o metano e gás carbônico (gases estufa) além de amônia, sulfetos e fosfatos que ficam na água do mar".

E destaca o impacto que sequer foi mencionado nos estudos apresentados pelo empreendedor:

*"Este cenário remete a uma situação crítica de saúde pública com:*

- 1. Emissão de gases de efeito estufa;*
- 2. Liberação de odores que podem comprometer a ocupação nos arredores;*
- 3. Liberação de gases que podem levar à risco de explosões e contaminação da população".*

Diante destes riscos, a conclusão do pesquisador é no sentido de que **"não se pode discutir o licenciamento do porto<sup>52</sup> sem sanear completamente os afluentes que aportam matéria orgânica exógena para a Baía, incluindo o Emissário do Araçá"**, não havendo, segundo ele, nos documentos apresentados no procedimento de licenciamento, sequer menção deste "grave impacto negativo para a área de influência direta e indireta do empreendimento" (DOC. 20).

Há mais.

Os impactos no meio social não se restringem ao risco à saúde pública. Observe-se, quanto a isto, que a dinâmica de todo o ecossistema que constitui a Baía do Araçá será alterada, seja a partir do aterro, seja a partir da construção de laje sobre pilotis. E há inúmeras pessoas que vivem dos recursos naturais fornecidos por este ecossistema, dentre os quais se destacam os catadores de moluscos e pescadores artesanais.

A este respeito, a conclusão dos técnicos do Ministério Público do Estado de São Paulo – CAEX, é firme e clara no sentido de que **"o impacto ambiental na área da Baía do Araçá, com o recobrimento de lajes pré-moldadas de concreto para a formação de um único piso, será considerável porque impedirá a exposição da coluna d'água aos raios solares afetando sobremaneira a flora**

***e a fauna aquática”, o que, segundo eles, “vai afetar a vida e o sustento dos pescadores que vivem da pesca artesanal na Baía do Araçá”;***

Tamanha a relevância socioambiental da região que o próprio IBAMA exigiu do empreendedor que complementasse os estudos já apresentados a fim de “quantificar e analisar, a partir de novo levantamento de campo, a utilização da ADA como área de coleta, pesca e recreação, além de ponto de fundeio de embarcações pesqueiras” (análise do IBAMA às complementações do empreendedor).

Para atender à demanda da autarquia ambiental, o empreendedor fez uso, no levantamento requerido, de um universo amostral grande, considerando pescadores não apenas da Baía do Araçá, mas também de Ilhabela, o que segundo pesquisadores da USP, em documento que analisou as complementações apresentadas pelo empreendedor (DOC. 21), “leva a uma subestimativa da importância da Baía do Araçá para as atividades acima descritas”. E explica: “Para a escala espacial do Canal do São Sebastião os dados apresentados são compatíveis, mas para o universo dos pescadores das imediações da Baía do Araçá, não. Embora o número de pescadores que usa o Araçá seja relativamente menor, a importância da área para cada um deles é muito grande.

Além disso, o uso da Baía do Araçá como ponto de fundeio e/ou atracação de embarcações (incluindo canoas de praias distantes de Ilhabela) não foi apresentado pois o universo amostral não contemplou estes pescadores.

As informações apresentadas pelo empreendedor, portanto, são insuficientes também quanto aos impactos na comunidade de pescadores e coletores artesanais da Baía do Araçá, sendo imprescindível a sua complementação para permitir uma melhor aferição das medidas mitigatórias propostas pelo empreendedor.

Registre-se, neste aspecto, que o projeto de pesquisa da FAPESP apresentou, no último relatório, informações no sentido de que esses estudos, complementados por informações sobre a rede sociotécnica (conjunto de atores e suas relações) e sobre os fluxos de energia e matéria na Baía do Araçá estão permitindo a construção de um “modelo com as diversas redes sociais, como a rede de pescadores, rede de instituições com interesse específico sobre a utilização da baía e rede de pesquisadores”, e que este modelo é “de importância fundamental tanto para a valoração dos serviços do Araçá, como para a identificação de atores para gestão ambiental (DOC. 18).

Até o momento, segundo informa a Professora Cecília Amaral, coordenadora do projeto, os recursos pesqueiros identificados foram reconhecidos pela comunidade como um serviço ecossistêmico, fato que, considerados os efeitos negativos potenciais a esse e outros serviços identificados, resultantes das transformações que a área vem sofrendo e que poderá sofrer com a ampliação do porto, torna indispensável que esta informação seja levada “para as oficinas de planejamento participativo para indicar que tipo de gestão a comunidade deseja realizar na Baía do Araçá” (DOC. 18).

Não há, desta forma, como ignorar a presença de pescadores que usam a Baía do Araçá como local de pesca e o impacto direto que sofrerão com a implantação do empreendimento. Menos ainda se pode ignorar o fato de que, diante dos impactos decorrentes de eventual cobertura do

manguezal na atividade de pesca artesanal que exercem, **“ESTES PESCADORES TENHAM QUE SE DESLOCAR PARA NOVAS ÁREAS DE PESCA OU QUE BUSCAR OUTRAS ATIVIDADES PRODUTIVAS”**, tendo em vista que *“os locais de atracação das embarcações de alguns pescadores tradicionais estão inseridos na ADA pela ampliação do porto, mais precisamente na praia do Deodato”*, conforme os peritos do CAEX, que concluem que esta situação imporá a estes pescadores a busca por novos locais de atracação (DOC. 8).

Uma das inúmeras obrigações impostas ao empreendedor e ao órgão licenciador diante da existência destas comunidades é a inserção de todos os seus membros no processo de discussão e deliberação sobre o empreendimento. Não há, por força convencional, como manter alheias ao processo de discussão e tomada de decisões as comunidades afetadas pelo empreendimento, conforme dispõe a Convenção 169 da OIT, tratado internacional de direitos humanos do qual o Brasil é signatário<sup>53</sup>.

Como decorrência lógica desta obrigação, tem-se que ***“O diagnóstico do meio socioeconômico é parte integrante do EIA/RIMA”***, e que o ***“EIA não pode ser submetido às audiências públicas sem o completo diagnóstico dos meios socioeconômico, físico e biótico, previsto na Resolução nº 01/1986 do CONAMA”***, bem como, por fim, que ***“o RIMA deve ser sempre elaborado em linguagem acessível e compreensível por toda por toda a população a que se destina”***, conforme entendimento sedimentado pela Sexta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que atua na defesa e garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais (DOC. 07).

Pois bem. Dadas todas estas considerações acima, o grupo de pesquisa concluiu que **“O ARAÇÁ É UMA ÁREA SINGULAR E INSUBSTITUÍVEL, NO LITORAL DE SÃO SEBASTIÃO, DE SÃO PAULO E DO BRASIL, QUE NÃO DEVE SER ELIMINADA, MAS SIM RECUPERADA”**, e que *“Intervenções e impactos de qualquer natureza devem ser minimizados e atividades compatíveis com a real vocação da Baía do Araçá e do Canal de São Sebastião **como um todo sejam pensadas e implementadas**”, já que **a implantação do projeto nos termos propostos tende a representar o comprometimento definitivo da Baía do Araçá!***

Tem-se, pois, ainda que superficialmente, mas desde já atestada, a singularidade da Baía do Araçá e a fragilidade que este ecossistema ostenta no presente momento, o que, resgatando-se a discussão inicial quanto à possibilidade de intervenção em áreas de preservação cuja função ecológica possa estar comprometida, INVIABILIZA, AO MENOS POR ORA, E ATÉ QUE SEJA ATESTADA POR MEIO DE ESTUDOS CIENTÍFICOS A RECUPERAÇÃO DA FUNÇÃO ECOLÓGICA DA BAÍA DO ARAÇÁ, QUALQUER INTERVENÇÃO NA SUA DINÂMICA.

Ao contrário. A recomendação do grupo de pesquisa é no sentido de que **“É necessário que o Estado implemente uma Unidade de Conservação nessa área** e que estabeleça seu plano de manejo (...) ouvindo cientistas e ambientalistas para conservação e recuperação da Baía do Araçá e de seu manguezal, bem como do seu entorno” e adote outras medidas para diagnóstico, proteção, recuperação e educação ambiental sobre este ecossistema.

E alegação, recorrente, de que o ecossistema já está degradado não pode, por óbvio, ser utilizada para avaliar qualquer supressão deste ecossistema na região. Ao contrário, dever servir de fundamento à obrigação do Poder Público de recuperar o dano causado pela sua omissão no trato com bem de tamanha relevância ambiental e impedir novas agressões, como bem destaca o aprofundado, completo e crítico parecer dos peritos do Centro de Apoio à Execução do Ministério Público do Estado de São Paulo, segundo o qual **"a atual situação de degradação ambiental registrada no Araçá é decorrente de omissões e falta de planejamento de diversos órgãos públicos.**

Há de se considerar, ainda no que se refere à possibilidade de recuperação, que embora a Baía do Araçá "venha sofrendo impactos dos mais diversos tipos e com as mais variadas magnitudes, a região apresenta uma significativa vitalidade, revelando sua particular biodiversidade e alta produtividade, e que "técnicas de recuperação ambiental têm sido aprimoradas recentemente, inclusive com exemplos concretos de recuperação de manguezais".

Como se vê, são evidentes e de grandes proporções os riscos ambientais inerentes a **obras da magnitude da que se pretende** levar a efeito para a ampliação do Porto de São Sebastião/SP, em especial no que se refere ao ecossistema da Baía do Araçá, que terá 75% da sua baía ocupada pelo projeto atual, grande parte por uma laje de concreto que causará a alteração quase que completa do ecossistema.

Todos estes aspectos, no entanto, ou não foram abordados, ou o foram de forma insuficiente nos estudos apresentados pelo empreendedor e nos quais se fundamentou a autarquia ré para a emissão da Licença cuja anulação se pretende com a presente demanda.

Ou seja, não obstante a conclusão de um grupo que reúne quase 120 pesquisadores e cientistas no sentido de que **"O EIA apresenta uma visão parcial, não evidenciando a importância da Baía do Araçá em seus aspectos cultural, social, econômico, ambiental, científico e educacional,** e que **"A falta de uma abordagem holística e imparcial, baseada na análise de serviços ecossistêmicos e visando à identificação das externalidades do empreendimento compromete a análise de sua viabilidade",** o IBAMA atestou a viabilidade ambiental do empreendimento.

Não bastasse isso, mesmo após alertado pelo Ministério Público por meio da recomendação já mencionada sobre a importância da Baía do Araçá e dos estudos nela em curso, o IBAMA ratificou o ato e informou o não acatamento da recomendação, limitando-se a afirmar que o empreendedor apresentou os estudos necessário e os demais órgão tiveram "oportunidade de se manifestar" e apresentar suas considerações sobre o EIA/RIMA no momento (DOC. 04).

Ora. Muito embora o IBAMA alegue que houve momento oportuno para o envio de contribuições ao EIA, a vasta quantidade de informações trazidas na presente e que foram absolutamente desconsideradas pelo órgão licenciador não deixam dúvidas de que o cumprimento da legislação ambiental se deu, apenas, em seu aspecto formal.

Observe-se, neste sentido, e no que se refere aos impactos na Baía do Araçá, que sequer há possibilidade do IBAMA ter acesso a todas as informações a permitir análise segura a respeito da viabilidade do empreendimento, já que o projeto de pesquisa que as reúne sequer foi concluído.

Se análise de viabilidade do empreendimento está comprometida em razão da insuficiência dos estudos, conforme exaustivamente demonstrado, e se a licença prévia, baseada nestes estudos viciados, tem por objeto atestar a viabilidade do empreendimento, tem-se por inválido o fundamento de validade da própria licença prévia – o EIA – porquanto sua finalidade, à vista das omissões, não foi atingida.

A regularização desta situação dar-se-á, única e exclusivamente, com a complementação dos estudos para sanar as omissões nele constantes, dentre as quais a ausência de estudo aprofundado sobre a Baía do Araçá. Assim, e tão somente assim, o procedimento de licenciamento poderá ser retomado, compreendido e utilizado como instrumento da política nacional do meio ambiente, nos termos em que foi concebido, cumprindo-se, não apenas o aspecto formal, mas principalmente material do devido processo legal administrativo.

É bem verdade que cabe ao empreendedor a realização de tais estudos.

Entretanto, tamanha a relevância socioambiental da Baía do Araçá que está em curso criteriosa pesquisa que reúne mais de uma centena de pesquisadores a respeito da Baía do Araçá.

Este grupo, após estudos iniciais, concluiu pela necessidade de realização de estudos com foco específico nesse ecossistema e elaborou, por cerca de dois anos e submeteu à aprovação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), no âmbito do Programa BIOTA, um projeto aprovado em 01/03/12 que tem como objetivo A COMPREENSÃO DA FUNÇÃO E DA RELEVÂNCIA SOCIAL, ECONÔMICA, ECOLÓGICA E AMBIENTAL DA BAÍA DO ARAÇÁ, INTITULADO “Biodiversidade e funcionamento de um ecossistema costeiro subtropical: subsídios para gestão integrada”, com o intuito de PROMOVER ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL DO PLANO INTEGRADO PORTO CIDADE – PIPC, SÃO SEBASTIÃO/SP, proposto pela Companhia Docas de São Sebastião, quanto à sua qualificação para subsidiar a análise da viabilidade ambiental do empreendimento e a tomada de decisão pelos órgãos representativos da sociedade.

O referido projeto de pesquisa estrutura-se em 11 módulos, estrategicamente interconectados e interdependentes, e segundo os pesquisadores, *“a concepção do projeto segue um processo novo no país, ante a criação de um banco de dados para tomadores de decisão e para a comunidade, em paralelo com os objetivos científicos propostos”*, sendo que, AO FINAL, **“O ESTUDO POSSIBILITARÁ AFERIR A IMPORTÂNCIA AMBIENTAL, ECONÔMICA E SOCIAL DA REGIÃO DO ARAÇÁ, bem como fornecer diversas outras informações a subsidiar a atuação da administração na proteção do meio ambiente, em especial na exigência do necessário à garantia da sustentabilidade do empreendimento sob licenciamento.”**

Os resultados e a base de dados do estudo serão gerados ao longo do desenvolvimento do projeto, durante os próximos quatro anos (2012/2016), de acordo com termo de outorga, e, segundo o grupo de mais de uma centena de cientistas e pesquisadores, **“QUALQUER TOMADA DE DECISÃO QUANTO A INTERVENÇÕES DE EMPREENDIMENTOS NA REGIÃO, COMO A DO PLANO ATUAL DE AMPLIAÇÃO DO PORTO DE SÃO SEBASTIÃO, NECESSARIAMENTE DEVERÁ AGUARDAR OS RESULTADOS QUE SERÃO GERADOS PELO REFERIDO PROJETO”**, que *“além de possibilitar uma avaliação dos danos pretéritos, (...) tem um caráter singular ao também permitir a qualificação da discussão sobre a proposta de ampliação do porto”*.

Será possível, a partir das conclusões da pesquisa, dentre outras coisas:

- **caracterizar a biodiversidade** e a paisagem da região;
- **diagnosticar a qualidade do ambiente** e o uso que os componentes biológicos e humanos fazem da área;
- **caracterizar as variações ambientais e biológicas** ao longo do tempo e projeções de mudanças em longo prazo;

Estas informações não constam do EIA apresentado pelo empreendedor – em nem poderiam, já que jamais foi realizado estudo desta profundidade sobre a área. No entanto, estão sendo produzidas por uma centena de cientistas e permitirão responder a questionamentos essenciais à continuidade do empreendimento.

E embora os estudos sejam, repita-se, de responsabilidade do empreendedor, no caso presente ele sequer terá que custeá-los ou encomendá-los, já que uma fundação estatal o está realizando **COM VERBA DO PRÓPRIO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio do projeto n. 2011/50317-5, cujo valor é de aproximadamente 3 milhões de reais e envolve um sem número de pesquisadores e instituições de ensino e pesquisa<sup>54</sup>.

Concluídos estes estudos poderá ser fielmente caracterizada a Baía do Araçá e identificado o grau de comprometimento de sua função ecológica para, então, analisar-se se é possível a intervenção em seu ecossistema, nos termos do disposto no já mencionado artigo 8º, §2º do Código Florestal. Superada esta primeira etapa, resta, ainda, a avaliação da magnitude dos impactos ambientais a fim de analisar a viabilidade socioambiental do empreendimento, ao menos naquele local.

Imperioso que se aguarde a conclusão desta pesquisa pública e oficialmente reconhecida como importante pelo Estado de São Paulo. Até mesmo porque não é crível que o mesmo Estado que investe milhões em um projeto de pesquisa da magnitude do Projeto Biota já que agora ocupa, também, o papel de empreendedor, o pretenda ver prejudicado por ser interrompido de forma a impossibilitar a sua retomada ante a irreversibilidade dos danos causados ao ecossistema objeto da pesquisa. Tal conduta, considerada a vultosa quantia investida, estaria na linha limítrofe a qualificá-la como improba, o que não se acredita – e nem se poderia admitir – estar no rol de intenções e objetivos da administração pública estadual e federal.

Diante de todo o exposto neste item, tem-se que **antes de qualquer intervenção na Baía do Araçá** – ainda que para fins de estudos preliminares do empreendimento – devem ser concluídos os estudos desenvolvidos no projeto da FAPESP, a fim de se aferir, com a segurança exigida por todas as normas ambientais, nacionais e internacionais, a importância ambiental, econômica e social da região, bem como se **proceder à segura AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS decorrentes da ampliação do Porto de São Sebastião na Baía do Araçá a fim de ANALISAR A PRÓPRIA VIABILIDADE DO EMPREENDIMENTO NAQUELE LOCAL e, em caso afirmativo, ESTIMAR OS DANOS** diretos e indiretos causados pela intervenção decorrente da sua implantação a fim de subsidiar a **definição de ações compensatórias compatíveis com as externalidades ambientais do projeto**, garantindo, assim a **materialização da constitucional garantia do devido processo administrativo ambiental**, atingindo-se a finalidade para a qual o instrumento foi constituído.

#### 4. CONCLUSÃO

A partir dos fundamentos de fato e de direito acima expostos, é possível estabelecer as seguintes conclusões:

1. A característica marcante do Litoral Norte, moldada não só física e juridicamente, é de região essencialmente constituída de áreas com especial proteção ambiental.

2. Historicamente, as tentativas de ampliação do complexo portuário foram rejeitadas, diante da consideração das complexas peculiaridades regionais.

3. Não se exigiu do empreendedor, no procedimento de licenciamento em análise que demonstrasse no EIA/RIMA os impactos cumulativos e sinérgicos, em desrespeito não só ao **art. 6º, II, da Res. CONAMA 01/86**, mas também aos princípios da precaução e prevenção, de forma que a licença concedida deve ser suspensa para sua correção, conforme **precedente do STJ** (AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.753 – MG (2013/0136370-5). Ministro FELIX FISCHER. CE – CORTE ESPECIAL. DJe 26/08/2013), e, ao final, o ato administrativo ser declarado nulo em desobediência ao princípio da legalidade.

4. A ausência da análise de impactos cumulativos e sinérgicos ocasionou uma equivocada avaliação sobre a interdependência dos 13 mega empreendimentos e, por consequência, insuficiente avaliação sobre, por exemplo: **(a) a emissão de CO<sup>2</sup>** - desconsiderando o aumento da emissão em decorrência do trânsito dos navios cargueiros de grande porte; **(b) supressão de vegetação nativa** – errônea constatação da expressividade da supressão de vegetação, pela desconsideração dos impactos indiretos relacionados ao crescimento populacional, à indução de novas atividades de produção, tudo a aumentar a pressão sobre a floresta; **(c) acidentes ambientais tecnológicos** – pois o aumento no trânsito de produtos perigosos na região, via dutoviária, rodoviária ou marítima, prevista nos 13 projetos em análise, será obrigatoriamente acompanhado de um aumento do risco de eventos com grave contaminação ambiental e, possivelmente, com efeitos sobre as comunidades; **(d) geração de empregos** – não consideração dos impactos negativos posteriores à instalação dos empreendimentos, conforme já ocorri-



do com outros empreendimentos realizados na região, não contando, por consequência, com um planejamento adequado; **(e) uso e ocupação do solo** – que, sem a análise dos movimentos demográficos decorrentes da instalação de grandes empreendimentos, continuará desordenada, conforme histórico da ocupação ocasionada pela própria instalação do ponto entre as décadas de 40 e 50; **(f) capacidade de suporte do Litoral Norte** – ausência desta constatação, gerada pela não consideração da pressão dos empreendimentos sobre a ocupação desordenada do solo e a respectiva consequência gerada sobre as restrições legais ambientais da região, culminando com a não análise sobre a real capacidade de suporte e eventuais medidas mitigadoras e de planejamento, ou, quiçá, sobre eventual conclusão sobre a inviabilidade do empreendimento; **(g) águas** - razões sérias existem para se questionar se a região possui capacidade de abastecimento de água para a população projetada para os próximos anos, e o estudo não cumulativo impede a compreensão deste problema, atualmente já vivido na Grande São Paulo.

5. Não há se falar em ausência critérios procedimentais à disposição do órgão licenciador para exigir o estudo de impactos cumulativos e sinérgicos, à vista os estudos já citados na petição inicial e das diversas metodologias conhecidas, já utilizadas em produções científicas.

6. Está cabalmente demonstrada a incorreta definição, no EIA, das áreas de influências, direta e indireta, do empreendimento, à vista que, quando da análise dos impactos positivos, adotou-se uma visão ampla e global, mas no tocante aos impactos negativos, a abordagem foi pontual e restrita ao local do empreendimento, com consequente violação ao **art. 5º, inciso II, da Resolução CONAMA 01/81**, de modo a vulnerar o princípio da precaução, sobretudo para correta avaliação de riscos.

7. Compromete a validade do licenciamento a ausência de autorização de licenciamento ambiental do ICMBio – ESEC Tupinambás e a desconsideração dos estudos complementares exigidos pelos gestores das Unidades de Conservação atingidas, com violação não apenas ao disposto nos **arts. 36, §3º, da Lei 9985/00 e nos arts. 1º e 3º, inciso II c.c. o §3º da Resolução CONAMA nº 428/10** mas, sobretudo, aos princípios da prevenção e precaução, impondo-se a invalidação da Licença Prévia concedida e a proibição de nova emissão até que tais ilegalidades sejam sanadas.

8. Representa grave vício a ausência de demonstração da compatibilidade do projeto com os planos e programas governamentais, propostos e em implantação em sua área de influência, em especial no que se refere ao Zoneamento Econômico Ecológico, Planos Diretores dos Municípios na AI, e Plano de Bacia da UGRHI do Litoral Norte, **em violação ao que dispõe o art. 5º, inciso IV, da Resolução CONAMA 01/86.**

9. Desatendeu-se a necessidade de demonstração, no EIA, das alternativas locacionais e tecnológicas, pois não há nenhuma opção estudada que não implique em avanço sobre a Baía do Araçá. Não se demonstrou alternativas com diferenças minimamente consistentes que permitissem um real cotejo entre elas, inclusive com a alternativa da não execução, com grave comprometimento ao **direito à informação e à participação popular** e, ainda, **em violação ao que dispõe o art. 5º, inciso I, da Resolução CONAMA 01/86.**

10. Evidenciou-se a ausência de diagnóstico a viabilizar a análise dos impactos na Baía do Araçá, área de preservação permanente e ecossistema de relevada importância ambiental, social e científica, e objeto de estudo financiado pelo próprio Estado de São Paulo, bem como o grau de comprometimento da função ecológica da Baía, o que impede, ao menos por ora, qualquer intervenção nesta área, nos termos do Código Florestal (**art. 8º, §2º**).

Essas omissões maculam o ato administrativo no plano formal e material: **(a) vício de forma (art. 2º, b, c/c §1º, b, da Lei nº 4.717/65:** seja pela omissão de informação relevante, decorrente de inobservância das formalidades indispensáveis à existência e validade do ato, pelas razões já apontados; **(b) ilegalidade do objeto (art. 2º, c, c/c §1º, c, da Lei nº 4.717/65 ):** pois o resultado pretendido pelo órgão licenciador será um empreendimento em desrespeito às áreas especialmente protegidas da região, violando a legislação protetiva ambiental, e em descon sideração ao ditame constitucional do desenvolvimento sustentável, ocasionando uma previsão insuficiente e irrealista das medidas mitigadoras em caso da viabilidade do empreendimento e, principalmente, a impossibilidade da constatação da própria viabilidade do empreendimento.

Conclui-se, pois, que **o conjunto de projetos de infraestrutura** incidentes sobre a região do Litoral Norte do Estado de São Paulo, incluindo aqueles especialmente focados no setor de transportes (complexo portuário e obras viárias), que se somará aos empreendimentos existentes, em construção e previstos relacionados à exploração e produção de petróleo e gás (petróleo, gás e Offshore), *como a própria ampliação do Porto de São Sebastião*, **põe em risco** os atributos, características e fragilidades regionais, comprometendo a vocação historicamente estabelecida para conservação, turismo e lazer e as perspectivas de desenvolvimento sustentável da região.

Os projetos de ampliação do porto e dos demais empreendimentos devem se compatibilizar, como um todo, com a capacidade de suporte ambiental regional e com a preservação e manutenção dos atributos dos espaços territoriais especialmente protegidos existentes na região.

As apontadas **deficiências** materiais e formais no procedimento de licenciamento do projeto de ampliação do Porto de São Sebastião, seja no que se refere aos aspectos relacionados à avaliação da compatibilidade dos empreendimentos com instrumentos de planejamento territorial, seja no tocante à análise de alternativas, definição de áreas de influência, diagnósticos, avaliações de impactos, entre outras omissões relevantes, levam à inevitável **subestimativa de efeitos negativos e prejudicam a previsão adequada de medidas mitigadoras e compensatórias do empreendimento**, não atendendo, pois, aos requisitos previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente nem na Resolução CONAMA 01/86, dentre outras e com grave violação aos **princípios da precaução e prevenção**, e, como consequência, o **comprometimento da validade de todo o procedimento de licenciamento ambiental do Porto de São Sebastião**.

## 5. LIMINAR

Presentes os requisitos para o provimento jurisdicional de urgência, a suspensão de todo o processo de licenciamento se impõe. Contemporaneamente definida como tutela antecipada não satisfativa, o provimento cautelar incidental se assenta em dois pressupostos básicos, a saber, ***fumus boni iuris*** e ***periculum in mora***, representando uma espécie da tutela de urgência.

Não há dúvidas sobre o ***fumus boni iuris***, requisito este que advém do direito à informação, dos princípios da prevenção e precaução, e, enfim, da própria disposição legislativa deles decorrentes, ao prever (a) a obrigatoriedade da análise de impactos cumulativos e sinérgicos (**ARTIGO 6º, INC. II DA RESOLUÇÃO CONAMA 01/86**), (b) a correta definição das áreas de influência, com a consequente obtenção de autorização de licenciamento ambiental junto aos gestores das Unidades de Conservação impactadas (**ARTIGO 36, CAPUT E §3º DA LEI 9.985/00 E ARTIGOS 1º E 3º, II, C.C. §3º DA RESOLUÇÃO CONAMA 428/10**), (c) a imprescindibilidade da análise de compatibilidade do projeto com os planos governamentais incidentes sobre a área de influência, em especial com o ZEE, Plano Diretor, e Plano de Bacias Hidrográficas (**ART. 5º, INCISO IV, DA RESOLUÇÃO CONAMA 01/86**), a demonstração efetiva das alternativas locacionais e tecnológicas (**ART. 5, I, DA RESOLUÇÃO CONAMA 01/86**), a proteção de mangue cuja função ecológica esteja comprometida (**ART. 8º, §2º DA LEI Nº 12.651/2012; ART. 3º, INCISO X, DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303/2002**).

Mais do que fumaça, há liquidez na exigência normativa da análise segura e contextualizada para o empreendimento, o que, fosse respeitado, traria à baila as discussões e análises adequadas de todos os pontos debatidos nesta ação, dentre os quais se destaca: **(a)** a importância da Baía do Araçá; **(b)** a consideração da viabilidade ou inviabilidade do empreendimento, tendo como mosaico a real possibilidade de suporte do Litoral Norte, aqui incluída questões como, por exemplo, do abastecimento de água; **(c)** aspectos socioambientais, dos quais decorrem não só uma ocupação desordenada e irracional do solo, mas sérios problemas de saúde e segurança pública; **(d)** deficiência na informação democrática à sociedade e prejuízo ao direito de participação; **(e)** avaliação incorreta dos impactos diretos e indiretos; **(f)** incorreção grosseira na definição das áreas de influências, e tantos outros vícios já apontados.

Todos esses pontos são decorrentes de uma só postura: a superficialidade da análise ambiental dentro do processo de licenciamento específico aqui combatido. Fossem realmente obedecidas as posturas exigidas pela legislação de regência, tudo o quanto aventado nesta ação civil pública seria posto em pauta de discussão e gestão no licenciamento do empreendimento, ao final do qual o órgão licenciador, aí sim, poderia tomar sua decisão administrativa.

Afinal, o meio ambiente é um direito transindividual e a análise de sua intervenção deve obedecer a lógica de sua própria natureza: considerando todas as suas peculiaridades e conflitos ínsitos, deixando-as transparecer no EIA/RIMA, para que sociedade exerça seu dever constitucional de proteção ao meio ambiente.

Enfim, os **vícios materiais e formais do procedimento de licenciamento** são patentes, o que muito bem caracteriza o *fumus boni iuris*.

De outro lado, por consequência óbvia dos princípios da precaução e prevenção, que materializam o ***periculum in mora***, fácil se concluir pela necessidade de **suspensão de todo o procedimento de licenciamento.**

A continuidade do empreendimento, ainda em que suas fases iniciais, durante o trâmite desta ação, ao final da qual deverá ser reconhecida a nulidade da licença concedida, poderá ocasionar a perda do objeto principal: a proteção do meio ambiente e a garantia do desenvolvimento sustentável.

Neste passo, importante notar o contexto de incerteza científica dos impactos do empreendimento, em decorrência das falhas no processo de licenciamento e da insuficiência do EIA/RIMA. **Falhas foram apontadas, as quais não restringiram suas consequências ao âmbito jurídico, possuindo caráter translúcido de multidisciplinariedade, na qual se assentam todos os eixos de do meio ambiente, a saber, preservação ambiental, com equidade social e desenvolvimento econômico, tudo a materializar o desenvolvimento sustentável.**

Além disso, ainda que não se tivesse a incerteza científica, o **mero risco do dano**, que também avulta claramente dos elementos de convicção presentes nos autos, já autoriza o deferimento da medida de urgência, tendo em mente os princípios da prevenção, da precaução e do desenvolvimento sustentável, que orientam o Direito Ambiental, pois, conforme Édis Milaré, a dúvida milita em favor do meio ambiente:

*“Os objetivos do direito ambiental são fundamentalmente preventivos, ou seja, sua atenção está voltada primordialmente para momento anterior à da consumação do dano – a do mero risco”*<sup>55</sup>

*“(...) a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a evitar a degradação do meio ambiente. Vale dizer, a incerteza científica milita em favor do ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão consequências indesejadas ao meio considerado. 'O motivo para a adoção de um posicionamento dessa natureza é simples: em muitas situações, torna-se verdadeiramente imperativa a cessação de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, mesmo diante de controvérsias científicas em relação aos seus efeitos nocivos”*<sup>56</sup>.

Assim, **a um só tempo, as deficiência do EIA/RIMA conduz a um cenário de vácuo de informação, o que invoca a aplicação do princípio da precaução.** Ora, se não se sabe ao certo sobre as consequências advindas do empreendimento, pois o empreendedor e o órgão ambiental

---

55

56

não cumpriram com seus deveres de ação (vertente cominatória da precaução – já explorada), a suspensão das pretendidas atividades deve acontecer.

De outro lado, considerando-se a gama de documentos técnicos multidisciplinares trazidos com a petição inicial, pode-se concluir pela instauração de um cenário de ***incertezas jurídicas***, ao ponto de, pelo ***princípio da prevenção***, necessário ser a suspensão do empreendimento.

E não se diga que a emissão de Licença Prévia parcial (fases 1 e 2 do projeto), não tem o condão de gerar importante risco de grave lesão ao meio ambiente.

A uma, porque os diagnósticos de impactos não estão divididos por fases. O EIA/RIMA e o processo de licenciamento tratam do todo. Não há qualquer informação que permita aferir os impactos ao meio ambiente e ao meio social de forma segmentada, para cada fase do projeto.

**E os vícios constatados sobre o todo, evidentemente, se estendem sobre a parte.**

Não há, mesmo em relação as fases 1 e 2, estudos de impactos cumulativos, correta definição da área de influência, análise de compatibilidade com o programas e planos governamentais e verdadeira análise de alternativas locacionais.

Nesse sentido, é que Alexandre Turra, do Instituto Oceanográfico da USP, ao comentar sobre as falhas do procedimento de licenciamento, sabiamente afirma: “Embora as etapas 1 e 2 tenham sido listadas, ***não há informações mais detalhadas sobre as ações impactantes (ou atividades/obras), como local e estratégia construtiva, imprescindíveis para a avaliação dos impactos ambientais e da viabilidade ambiental deste empreendimento***”.

E segue em sua análise: “Ainda que parte do empreendimento inicialmente proposto, ***as etapas 1 e 2, realizadas de forma independente, possuem impactos específicos que precisam ser avaliados***”.

Ao final, conclui de forma categórica: “**COM ESTAS INFORMAÇÕES NÃO É POSSÍVEL AVALIAR PRECISAMENTE OS IMPACTOS NAS FASES DE INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO**”.

A duas, porque, consoante exaustivamente demonstrado no item 3.4.4 o local em que será implantado o empreendimento – a Baía do Araçá – é um ecossistema com função ecológica já bastante comprometida, havendo, pois, risco concreto de que as fases 1 e 2, sobretudo a segunda, que já implica em considerável avanço sobre a Baía do Araçá, possa causar o comprometimento irreversível a este tão relevante remanescente de mangue.

Portanto, cristalino está que não há qualquer segurança no seguimento do empreendimento, pois a par da desconsideração dos impactos cumulativos e sinérgicos, da incorreta

delimitação das áreas de influências, houve também inequívoca displicência na análise dos impactos das próprias fases 1 e 2.

A jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça** já teve oportunidade de reconhecer a viabilidade e adequação de liminar concedidas nos termos da aqui solicitada, conforme se vê abaixo:

AGRAVO REGIMENTAL NO PEDIDO DE SUSPENSÃO. GRAVE LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - Consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e n. 12.016/2009) e a jurisprudência deste Superior Tribunal e do c. Pretório Excelso, somente será cabível o pedido de suspensão quando a decisão proferida contra o Poder Público puder provocar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

II - Não se mostra viável na presente senda o exame do acerto ou desacerto de decism, não podendo o incidente ser utilizado com o objetivo de discutir o próprio mérito da ação principal, in casu, a questão da possibilidade ou não de convalidação das licenças ambientais expedidas sem consideração dos efeitos cumulativos ou sinérgicos entre os empreendimentos hidrelétricos instalados numa mesma região da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio.

III - Em relação à alegação de grave lesão à ordem e economia públicas, denota-se que a preocupação contida na ação civil pública analisada pelo Poder Judiciário mineiro tem índole ambiental, focada na necessidade de que a implementação de política pública consubstanciada no progresso energético estadual e nacional seja feita com a devida preservação do meio ambiente.

IV - Sem emitir juízo de mérito sobre questão acima exposta, **diante da dúvida sobre validade dos procedimentos administrativos das licenças ambientais pendentes ou já concedidas, bem como sobre as incertezas a respeito dos impactos ambientais dos mencionados empreendimentos em conjunto considerados, não visualizo, em atenção aos princípios ambientais da precaução/prevenção, grave lesão às ordens pública e econômica do Estado de Minas Gerais.**

V - Entendo que **a suspensão das licenças ambientais até o julgamento de mérito da ação civil pública, prestigia, ao final, o interesse coletivo lato sensu à saúde pública.**

Agravo regimental desprovido (STJ. AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.753 – MG (2013/0136370-5). Ministro FELIX FISCHER. CE - CORTE ESPECIAL. DJe 26/08/2013) – grifo nosso.

Observa-se que não só a viabilidade da liminar foi reconhecida, como se afastou o **periculum in mora inverso**, ao concluiu pela **ausência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas**, afinal, o que se busca é justamente a preservação de tais direitos,

o que, na presente demanda, necessita de medida energia e **urgente**, sob pena de comprometimento da feição mais correta de tutela jurídica, a preventiva.

Some-se a isto, o não atendimento da recomendação expedida pelo MPF e MPSP, pelo qual o órgão ambiental reconhece a viabilidade do empreendimento, mesmo com todas as falhas materiais e formais do processo de licenciamento.

Vale colacionar, ainda, dois julgados nos quais se ressaltaram alguns dos vícios aqui apontados:

### **ESPECIFICAMENTE SOBRE PORTOS**

DIREITO AMBIENTAL. HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ. PORTO DE MORRINHOS, NA REGIÃO DE CÁCERES/MT. PRETENSÃO DE CONSTRUÇÃO PARA INCREMENTO DA NAVEGAÇÃO CINCO VEZES A CAPACIDADE ATUAL. LICENCIAMENTO REQUERIDO À FEMA/MT E EIA/RIMA ISOLADO. LIMIAR DO PANTANAL MATOGROSSENSE ("PATRIMÔNIO NACIONAL" E "PATRIMÔNIO NATURAL DA HUMANIDADE"). ADAPTAÇÃO DA HIDROVIA PROPRIAMENTE DITA. CONSEQÜÊNCIA INEVITÁVEL. IMPACTO AMBIENTAL DE CARÁTER REGIONAL. COMPETÊNCIA DO IBAMA PARA O LICENCIAMENTO. APRECIÇÃO CONJUNTA DO PEDIDO DE LICENCIAMENTO DAS DIVERSAS OBRAS. NECESSIDADE. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO. CONSULTA ÀS POPULAÇÕES ATINGIDAS. EXIGÊNCIA IMPLÍCITA. 1. Nos termos do Tratado de Santa Cruz de La Sierra, os países signatários (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai): a) garantirão mutuamente facilidades de acesso e operação nos portos localizados na Hidrovia Paraguai-Paraná; b) promoverão medidas tendentes a incrementar a eficiência dos serviços portuários prestados às embarcações e às cargas que se movem pela Hidrovia e o desenvolvimento de ações de cooperação em matéria portuária e de coordenação de transporte internacional; c) adotarão medidas necessárias para criar as condições que permitam otimizar os serviços de praticagem e pilotagem para as operações de transporte fluvial realizadas pelas embarcações dos países que integram a Hidrovia; d) revisarão as características e os custos dos serviços de praticagem e pilotagem com o objetivo de readequar sua estrutura, de modo a harmonizar as condições de prestação do serviço, reduzir os custos e garantir uma eqüitativa e igualitária aplicação destes para todos os armadores da Hidrovia. 2. Não há propriamente plano unitário de reconstrução da hidrovia, mas um compromisso de gradativo melhoramento de suas atuais condições. Não haverá, assim, demolição e posterior reconstrução (instalação) de uma obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente para os efeitos do art. 225, § 1º, IV, da Constituição. Não há, por isso, necessidade de interferir na organização e funcionamento de portos que existiam antes da assinatura do mencionado tratado. 3. Extinção do processo, por ausência de interesse processual do autor, em relação às rés Fundação Estadual do Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (Fundação Pantanal), Companhia de Cimento Portland Itaú, Mineração Corumbaense Reunida S/A, Urucum Mineração S/A e Granel Química Ltda., ficando prejudicadas as respectivas apelações.

4. Litisconsórcio necessário de Macrologística Consultoria S/C S/A tendo em vista que, sendo a empreendedora do Porto de Morrinhos, a solução a ser dada ao mérito da questão (extensão do EIA-RIMA para efeito de licenciamento da mencionada obra) obviamente atinge seus interesses. 5. O projeto de construção do Porto de Morrinhos, em face de sua localização e da finalidade de incrementar cinco vezes a capacidade de navegação no Rio Paraguai, poderá causar graves conseqüências ambientais ao Pantanal Matogrossense, a cujo respeito dispõe a Constituição que constitui "patrimônio nacional" e que "sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais" (art. 225, § 4º).

**6. A inexistência de um projeto global, formalmente estabelecido, de reconstrução da hidrovia Paraguai-Paraná não significa que o EIA/RIMA para efeito de licenciamento do projeto do Porto de Morrinhos possa ser feito isoladamente. Ao contrário, depende de estudo de impacto ambiental, senão unitário, concomitante de todas as inevitáveis adaptações no trecho da hidrovia que corta o Pantanal Matogrossense, precedido de autorização do Congresso Nacional relativamente ao(s) segmento(s) em que há reserva(s) indígena(s).**

**7. A fragmentação da realidade, em casos da espécie, serve aos interesses econômicos, em detrimento dos interesses ambientais. Cumpre a finalidade de vencer furtiva e gradativamente as resistências, utilizando-se, inclusive, de arma psicológica. Uma etapa abre caminho e força a outra, sob o argumento de desperdício de recursos, até a conquista final do objetivo.**

Construído isoladamente o Porto de Morrinhos, o Pantanal Matogrossense ficará literalmente "sitiado". Em tal situação a autoridade administrativa, na tomada de decisão, e o Poder Judiciário, no papel de controle, não podem circunscrever o exame ao fragmento fático, isolado do conjunto sistêmico, nem às regras legais, isoladas da Constituição. 8. Competência administrativa do IBAMA para apreciar o pedido de licenciamento ambiental do Porto de Morrinhos, em face do caráter regional dos impactos ambientais, só podendo fazê-lo juntamente com a apreciação de pedido(s) de licenciamento das conseqüentes obras de adaptação da hidrovia ao fluxo de embarcações e cargas que o novo porto provocará no trecho que atravessa o Pantanal Matogrossense, dependente tal licenciamento, ainda, de prévia autorização do Congresso Nacional para a intervenção em áreas indígenas. 9. Os princípios da prevenção e da precaução conduzem à conclusão que o referido porto só poderá ter sua construção liberada caso se verifique, mediante aprofundada pesquisa, que inexistem riscos de significativa degradação ambiental ao Pantanal Matogrossense ou sejam encontradas alternativas técnicas para preveni-los. Preserva-se, ao mesmo tempo, o princípio da proporcionalidade ("versão balanceada" dos princípios da prevenção e da precaução): não se admite que o porto seja licenciado isoladamente, mas não se vai ao ponto de exigir licenciamento unitário e global de todo o trecho brasileiro da Hidrovia Paraguai-Paraná, nas suas mais de duzentas obras. 10. Na exigência de que no processo de licenciamento do Porto de Morrinhos seja levada em conta a repercussão física e social da obra na região pantaneira está implícita a necessidade de consulta às populações atingidas, por meio de audiências públicas. 11.



Em face da natureza da causa e da sucumbência recíproca, deixa de haver condenação em honorários de advogado. 12. Parcial provimento à remessa oficial e às apelações. (AC 200036000106495 , 05/10/2007, TRF1 - QUINTA TURMA.)

### **SOBRE FALHA EM EIA/RIMA**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LIMINAR QUE DETERMINOU A SUSPENSÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. VÍCIOS NO PROCEDIMENTO. PROTEÇÃO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1. Vislumbro a ocorrência de diversas falhas nos estudos de impacto ambiental que fundamentam a concessão de licenciamento ambiental. **2. Os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos. Sua atenção está voltada para o momento anterior à consumação do dano. 3. Ante as falhas do EIA/RIMA, reputo correto o posicionamento do Juízo agravado quanto à defesa do meio ambiente em atenção do princípio da prevenção.** 4. Agravo de instrumento desprovido. (AI 00446500620064030000, DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, TRF3 - TERCEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:05/11/2010 PÁGINA: 511).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LIMINAR QUE DETERMINOU A SUSPENSÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO. VÍCIOS NO PROCEDIMENTO. PROTEÇÃO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1. **O ordenamento jurídico prevê a figura da concessão de medida liminar inaudita altera pars. Tal previsão é fundamental para o próprio exercício da função jurisdicional, que não deve encontrar obstáculos, salvo no ordenamento jurídico. 2. Não houve invasão no mérito do ato administrativo, na medida em que o Juízo agravado pautou-se no exame da legalidade do licenciamento ambiental e, em decorrência de vícios existentes no procedimento, deferiu a tutela postulada pelos agravados. 3. Vislumbro a ocorrência de diversas falhas nos estudos de impacto ambiental que fundamentam a concessão de licenciamento ambiental.** 4. Os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos. Sua atenção está voltada para o momento anterior à consumação do dano. **5. Ante as falhas do EIA/RIMA, reputo correto o posicionamento do Juízo agravado quanto à defesa do meio ambiente em atenção do princípio da prevenção.** 6. Agravo de instrumento desprovido. (AI 00209977220064030000, DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, TRF3 - TERCEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:18/10/2010 PÁGINA: 359)

Vale ressaltar, ainda, os ensinamentos da doutrina mais especializada, pela qual “quando a tutela adequada para o jurisdicionado for medida urgente, o juiz, preenchidos os requisitos legais, tem de concedê-la, independentemente de haver lei autorizando, ou, ainda, que haja lei proibindo a tutela urgente”.<sup>57</sup>

Sobre o poder geral de cautela (art. 798 do CPC), o Superior Tribunal de Justiça é bastante claro ao reconhecer sua matriz constitucional, com assento na garantia de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, da CF/88):

“O poder geral de cautela, conferido ao Juiz, tem matriz na constituição, na norma segundo a qual a lei não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito. A garantia da prestação jurisdicional há de ser entendida como garantia de prestação jurisdicional útil, e a cautela tem por fim garantia a utilidade da prestação jurisdicional” (REsp 653.889/DF, 1ª T., j. 01.09.2005, rel. Min. Luiz Fux, DJ 26.09.2005, p. 201).

Assim sendo, uma vez preenchidos os **pressupostos legais**, com fundamento no art. 12 da Lei nº 7.347/85 c/c art. 798 do CPC, com respaldo também em **farta literatura jurisprudencial**, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO requerem seja concedida LIMINAR INAUDITA ALTERA PARTE PARA ANTECIPAR OS EFEITOS DA TUTELA pretendida, a fim de **suspender o andamento do processo de licenciamento ambiental do Porto de São Sebastião, Processo nº 02001.005403/2004-01 DILIC/IBAMA**, até final decisão de mérito da presente ação, impondo-se **multa diária em valor a ser arbitrado por Vossa Excelência** em caso de descumprimento da liminar.

#### 6. PEDIDO

Ante o exposto, o **Ministério Público** requer:

- a) a citação dos réus para apresentar contestação sob pena de revelia;
- b) a concessão da **liminar**, determinando-se a suspensão de todo o procedimento administrativo de licenciamento até decisão final desta ação.
- c) ao final, seja declarada a **nulidade** da licença prévia nº 474/13;
- d) seja o réu IBAMA condenado à **obrigação de não fazer**, consistente em não emitir nova licença prévia referente ao processo de licenciamento de ampliação do porto de São Sebastião enquanto o EIA/RIMA não for complementado para incluir, ao menos:

(d.1) estudos de impactos cumulativos e sinérgicos contemplando outros 12 megaempreendimentos colocalizados no Litoral Norte nos termos do item 3.4.1;

(d.2) redefinição das áreas de influência direta e indireta do empreendimento, bem como obtenção de Autorização de Licenciamento Ambiental A.L.A. de todas as Unidades de Conservação impactadas nos termos item 3.4.2;

(d.3) efetiva avaliação e compatibilidade dos planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do empreendimento nos termos tem3.4.3;

(d.4) apresentação de reais alternativas locacionais, modais e tecnológicas nos termos item 3.4.4;

(d.5) as conclusões do projeto de pesquisa Biota Araça/FAPESP nº 2011/50317-5 nos termos item 3.4.4;

e) seja cominado ao réu multa cominatória por dia de atraso no cumprimento da r. decisão cautelar, conforme art. 11 da Lei n. 7.347/85, em valor a ser arbitrado por Vossa Excelência;

f) a produção de todos os meios de prova por direito permitidas.

Atribui-se à causa, para efeito de alçada, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Termos em que, pede deferimento.

**MARIA REZENDE CAPUCCI**  
PROCURADORA DA REPÚBLICA

**TADEU SALGADO IVAHY BADARÓ JÚNIOR**  
PROMOTOR DE JUSTIÇA  
GAEMA-LN

**PAULO GUILHERME CAROLIS LIMA**  
PROMOTOR DE JUSTIÇA SUBSTITUTO  
GAEMA-LN

**ALFREDO LUIS PORTES NETO**  
PROMOTOR DE JUSTIÇA  
GAEMA-LN