

A APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONSEMA Nº 26/07 PARA DISPENSAS DE EIA/RIMA NO PLENO DO CONSEMA NO PERÍODO DE 2011 A 2021: CORRELAÇÕES COM A FRAGILIZAÇÃO DE DIREITOS EM MATO GROSSO

Mariana Jéssica Barboza Lacerda da Matta
Edilene Fernandes Amaral



Realização



Apoio

CUIABÁ, MT
2023

SIGLAS

Ação Civil Pública - ACP

Avaliação Ambiental Integrada - AAI

Comitês de Bacia Hidrográfica - CBH

Conselho Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso - Consema

Constituição Federal de 1988 - CF/88

Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Informado - CCLPI

Diário Oficial do Estado de Mato Grosso - DOE

Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA

Estudo do Componente Indígena - ECI

Estudos de Impacto de Vizinhança/Relatório de Impacto de Vizinhança - EIV/RIV

Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai)

Inquérito Civil - IC

Instituto Centro de Vida - ICV

Licença de Instalação - LI

Licença de Operação - LO

Licença Prévia - LP

Ministério Público Federal - MPF

Operação Amazônia Nativa - OPAN

Pareceres Técnicos - PTs

Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD

Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso - SEMA

Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental - Simlam

Terras Indígenas - TIs

INTRODUÇÃO

O relatório apresentado a seguir é resultado do trabalho de pesquisa e sistematização de dados relacionados à atuação do Pleno¹ do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso (Consema), especificamente em relação à aplicação da Resolução Consema nº 26/07 no que diz respeito à possibilidade de dispensa de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) no processo de licenciamento para empreendimentos que estejam em zona de amortecimento de Terras Indígenas (TIs), constituída pelo entorno perimétrico de 10 km.

O período analisado foi de fevereiro de 2011 a setembro de 2021, tendo sido realizada a coleta de dados on-line e sua posterior análise sobre as decisões do Pleno do Conselho aplicando a mencionada resolução por diversas vezes durante esse período. Os dados apresentados estão disponíveis no site oficial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso (SEMA) e no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso (DOE), com livre acesso às resoluções publicadas.

Os resultados aqui expostos e comentados pretendem promover o conhecimento sobre o posicionamento deste órgão em relação ao grau de proteção oferecido aos povos indígenas, a partir do nível de permissividade de instalação de empreendimentos potencialmente danosos nas zonas de amortecimentos de TIs, dispensando a apresentação de EIA/RIMA quando existe essa indicação dos técnicos da SEMA.

Esse levantamento de dados poderá ser utilizado por diferentes atores em nível estadual e federal, como organizações que se conectam com a temática, órgãos de controle que promovem a defesa de direitos coletivos e difusos, o Legislativo e o Judiciário, oportunizando ações mais assertivas a partir de informações objetivas que podem ser acessadas na planilha de monitoramento anexa ao Relatório e, de maneira mais completa, nos Pareceres Técnicos (PTs) de cada processo.

1 O Conselho Pleno é parte da estrutura organizacional do Consema, segundo o art. 6º, III, do seu Regimento Interno. As competências do Conselho Pleno estão expostas no art. 11 do mesmo diploma, assim como as atribuições dos seus membros são delimitadas no art. 12. Disponível em: [Regimento Interno Consema](#). Acesso em: 02 dez. 2022.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a obtenção de dados foi a da pesquisa em fontes oficiais do estado de Mato Grosso, consubstanciando-se nos sites da SEMA e no DOE, quando necessário. O site da SEMA possui aba específica para cada Conselho, o que inclui o Consema, bem como conta com o Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (Simlam), disponível por meio do Portal de Transparência.

A coleta dos dados se dividiu em dois momentos distintos. O primeiro foi responsável por identificar em quais processos houve a dispensa de EIA/RIMA determinada pelo Pleno do Consema, bem como apontar o número da resolução correspondente, a data do julgamento, o tipo de empreendimento que estava sendo licenciado, o município onde se encontra e as coordenadas geográficas correspondentes, gerando uma planilha de monitoramento disponível no Google Drive (**Resoluções Consema 2011-2021: dispensas de EIA/RIMA**). Essas informações se encontra-

vam na aba Consema do site da SEMA, em documentos no formato Word, disponíveis para serem baixados pelos usuários.

Já a segunda coleta foi realizada com base nos dados primários obtidos. Esta etapa permitiu o aprofundamento das informações sobre cada empreendimento, a identificação mais precisa do tipo de atividade a ser licenciada, a fase do processo administrativo na SEMA, quais os processos que se encontram em zona de amortecimento de TIs e quais são elas, bem como se o empreendimento se encontra na bacia do Juruena², adicionando em pastas específicas no Google Drive os PTs disponíveis de cada processo e que foram apresentados ao Pleno do Consema, cujo acesso foi realizado com êxito (**Consema**). A segunda coleta se restringiu mais especificamente à base de dados do Simlam.

Assim, dois produtos foram gerados: a planilha com todas as informações acima destacadas e um conjunto de pastas no Google Drive com os PTs analisados pelo Pleno e que estão dis-

² A pesquisa se concentrou na Bacia do Juruena por sua representatividade de Terras Indígenas, tendo sido identificadas 23 TIs nessa bacia hidrográfica, a maior em extensão do estado de Mato Grosso. A Bacia do Juruena nasce no Chapadão dos Pareci, no Cerrado, e se espalha por mais de 19 milhões de hectares, hidratando a Amazônia na porção de Mato Grosso e em uma pequena parte de Rondônia. OPAN (Operação Amazônia Nativa), **Acompanhamento de projetos de infraestrutura energética na bacia do Juruena**, 2019. Dados disponíveis em: **Acompanhamento de projetos de infraestrutura energética na bacia do Juruena**. Acesso em: 27 nov. 2022.

poníveis no Simlam. A planilha possui duas abas distintas: i) a primeira aba possui todas as informações sistematizadas nas duas fases de pesquisa; ii) a segunda é dinâmica e permite a aplicação de filtros para facilitar o acesso às informações específicas, como a quantidade de empreendimentos na zona de amortecimento de determinada TI ou os tipos de empreendimentos que mais obtiveram a dispensa de EIA/RIMA pelo Conselho no período analisado.

A sistematização e o tratamento desses dados tem o intuito de contribuir com a obtenção de informações assertivas sobre a aplicabilidade da Resolução Consema nº 26/20073 a partir de números concretos sobre a quantidade de empreendimentos que obtiveram a dispensa de EIA/RIMA entre 2011 e 2021, bem como permitir o mapeamento das TIs mais impactadas pelo posicionamento do Conselho nesses dez anos. A seguir será apresentado um panorama geral obtido a partir dessas informações.

PANORAMA GERAL DE APLICABILIDADE DA RESOLUÇÃO CONSEMA Nº 26/07

A obtenção de informações objetivas acerca da dispensa de EIA/RIMA para empreendimentos em processo de licenciamento pela SEMA, que se encontram em zona de amortecimento de TIs no estado de Mato Grosso, permite que se delineie um panorama geral da aplicabilidade da Resolução Consema nº 26/07 pelo Pleno do Consema nos últimos dez anos.

Primeiramente, cumpre destacar o conteúdo da Resolução Consema nº 26/07, disponível na página do Conselho na modalidade “Resoluções anteriores a 2019”, que prevê:

[...]

Art. 1º - Atribuir aos órgãos do Sistema Estadual do Meio Ambiente a obrigatoriedade em cola-

3 MATO GROSSO, Resolução Consema nº 26 de 24 de julho de 2007. Disponível em: [Resoluções Consema anteriores a 2019](#). Acesso em: 02 dez. 2022.

borar com a União no que tange a fiscalização ambiental, visando à conservação e preservação das terras indígenas no território matogrossense.

Art. 2º - Que seja exigida a prévia elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para os projetos públicos ou privados que incidam direta ou indiretamente em terras de ocupação indígena, ou ao longo do seu entorno perimétrico num raio de 10 (dez) KM de largura e passível de causar impacto ambiental.

§ 1º. A SEMA, desde que em exame prévio constante em parecer técnico que a obra ou atividade tem baixo potencial de causar significativa degradação ambiental, poderá recomendar ao CONSEMA a dispensa da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental -EIA, para fins de licenciamento de atividades nos termos do inciso XVI do artigo 24 da Lei Complementar 232, de 21 de dezembro 2005.

[...]⁴

A leitura dos dispositivos esclarece que a partir da publicação da Resolução em comento, e buscando o objetivo de conservar e proteger as TIs no estado de Mato Grosso, passou-se a exigir a ela-

boração de EIA/RIMA nos projetos, sejam públicos ou privados, que estejam em processo de licenciamento e se encontrem de alguma forma incidindo em TIs, passíveis de causar impactos ambientais.

Assim, a partir de 24 de julho de 2007 o Consema passa a contar com norma vigente que garante atuação mais protetiva nessa temática, estabelecendo-se como **regra** a exigência de EIA/RIMA nos licenciamentos que direta ou indiretamente possam causar danos ambientais nessas áreas de especial proteção, segundo prevê a própria Constituição Federal de 1988 (CF/88) e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, promovendo, portanto, postura regional em homogeneidade com esses diplomas. Depreende-se que o pressuposto é de que as atividades a serem levadas a cabo nesses locais têm potencial de causar significativo impacto ambiental, motivo pelo qual a exigência de EIA/RIMA se faz presente.

O parágrafo primeiro da Resolução Consema 26/07, entretanto, **em caráter de excepcionalidade**, alberga a possibilidade de que, em exame prévio realizado pela SEMA, caso se constate pelo seu corpo técnico que o empreendimento ou obra tem baixo potencial de causar impactos ambientais, o processo pode ser levado ao Pleno para a deliberação de dispensa de EIA/RIMA, permi-

4 MATO GROSSO, Resolução Consema nº 26 de 24 de julho de 2007. Disponível em: [Resoluções Consema anteriores a 2019](#). Acesso em: 02 dez. 2022.

tindo que o licenciamento ocorra com a apresentação de outros tipos de estudos ambientais⁵ menos burocráticos.

Essa hermenêutica permite compreender que a Resolução, a ser amplamente aplicada no bojo dos processos de licenciamento da SEMA, amplia o escopo protetivo das TIs no âmbito administrativo ao exigir estudos ambientais mais complexos. Entretanto, de acordo com as informações levantadas em pesquisas de dados sobre a aplicação da Resolução pelo Pleno do Consema, percebe-se que a atuação do Colegiado não se reveste das potencialidades indicadas.

Cabe ainda registrar que, a partir do ano de 2014, com a publicação da Resolução Consema nº 102/14, a qual alterou a Resolução 26/07, apenas os empreendimentos localizados em área rural têm seus processos de dispensa EIA/RIMA submetidos à análise do Consema. Segundo a norma atualizada, os que estão em perímetro urbano podem ter suas dispensas aplicadas pelo corpo técnico da SEMA, devendo apenas prestar informações tri-

mestrais ao Pleno do Conselho, ou seja, há muitos outros empreendimentos instalados no entorno das TIs que não foram objeto de análise pelo presente relatório.

[...]

§ 2º. Excetua-se do caput do artigo atividades de baixo impacto ambiental de empreendimentos que estejam inseridos em perímetros urbanos consolidados dos municípios.

Art. 3º. A SEMA ficará obrigada a encaminhar ao CONSEMA relatório trimestral constando os processos não enviados ao Pleno do CONSEMA por força do art. 2º, §2º, da presente Resolução para ciência.

[...]

Em consulta ao Portal de Transparência da SEMA, foram encontrados 63 processos com EIA/RIMA⁶ na Secretaria, em plano geral. Em compensação, entre janeiro de 2011 e setembro de

⁵ Importante mencionar que a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), em seu art. 9º, prevê que a “avaliação de impactos ambientais” é um dos seus instrumentos, estabelecendo portanto essa avaliação de impactos ambientais como um gênero, do qual derivam espécies, todas elas albergadas pela Resolução nº 237 do Conama em seu art. 1º, III, que determina que os estudos ambientais “são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco”. Disponível: [L6938](#). Acesso em: 02 nov. 2022.

⁶ A lista de empreendimentos e o número dos processos podem ser acessados pelo seguinte link: Disponível em: <http://www.sema.mt.gov.br/transparencia/index.php/gestao-ambiental/eia-rima>. Acesso em: 05 jan. 2022.

2021 foram submetidos ao Pleno do Consema 332 processos de licenciamento visando a deliberação sobre dispensa de EIA/RIMA. Esses números são relacionados **a todos os processos que tratam sobre EIA/RIMA**, sem especificações sobre estarem ou não em TIs ou em suas zonas de amortecimento.

Destes, 197 processos, ou seja, 59,3% do total, incidem em zonas de amortecimento de TIs, tendo 195 sido dispensados de apresentar EIA/RIMA para a obtenção das licenças ambientais, o que demonstra que aproximadamente 98,9% dos processos que incidem em zonas de amortecimento de TIs analisados nesse período pelo Pleno do Consema obtiveram a dispensa prevista na Resolução nº 26/07 em seu parágrafo primeiro. Apenas dois processos não foram dispensados de EIA/RIMA.

O gráfico a seguir demonstra a quantidade, por ano, de dispensas de EIA/RIMA em zonas de amortecimento de TIs, indicando picos nos anos de 2013, 2014 e 2018:

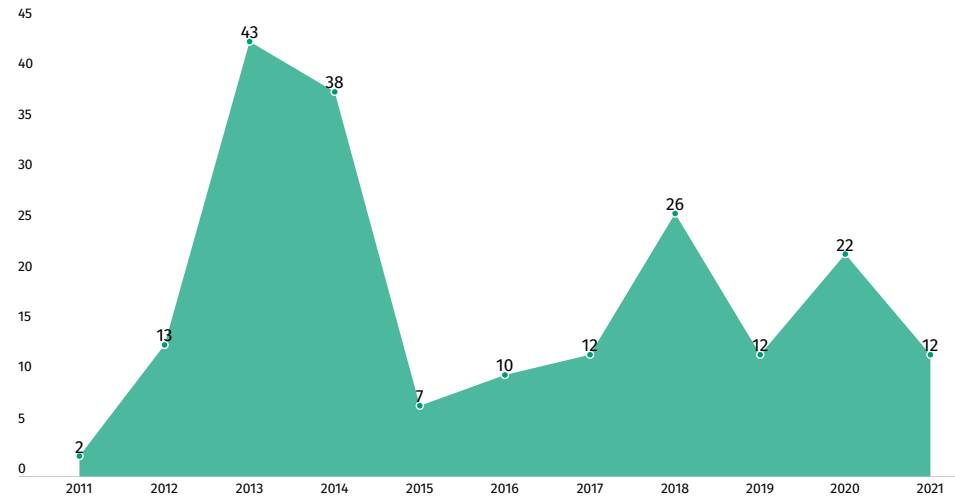


Figura 1 - Dispensas de EIA/RIMA no período de 2011 a 2021 no Consema (SEMA-MT)

Entre os tipos de empreendimentos dispensados encontram-se dois aeródromos, quatro aeroportos, quatro aterros sanitários, 89 obras relacionadas a estradas (abertura, pontes e pavimentação), 32 empreendimentos relacionados à atividade agrossilvopastoril (confinamento, irrigação, Plano de Exploração Florestal e secagem e armazenamento de grãos), 15 empreendimentos do setor energético (geração hidrelétrica de PCH, CGH e termoelétrica e linhas de transmissão de energia), 33 obras urbanas (cemitério, saneamento, revitalização e unidade prisional), 27 empreendimentos industriais (etanol, metalúrgica, fertilizantes e

outros), 12 do setor madeireiro, 46 empreendimentos relacionados à mineração (areia, cascalho, argila, metais preciosos e outros), 15 de telefonia e um de turismo (pousada).

Quanto às informações sobre as terras indígenas impactadas nos processos de licenciamento, 18 pareceres analisados não trouxeram a informação de qual terra indígena se refere, apesar de afirmarem estar em zonas de amortecimento. Das informadas, a que possui o maior número de empreendimentos com dispensa de EIA/RIMA é a TI Tadarimana, com 43 dispensas; seguida da TI Sangradouro/Volta Grande, com 17 dispensas; TI Umutina, com 16 dispensas; TI Areões, com 12; TI Parque do Araguaia, com dez dispensas; TI Vale do Guaporé, com nove dispensas; TI Marãiwat-sédé, com sete dispensas; TI São Marcos, com seis dispensas; TIs Aripuanã e Utiariti, com cinco dispensas cada; TIs Nambikwara e Apiaka-Kayabi, com quatro dispensas cada; TIs Pequizal e Japuira, com três dispensas; e as demais com um ou dois empreendimentos instalados sem a elaboração de EIA/RIMA.

A imagem a seguir traduz esses dados e torna mais fácil a visualização dos números por empreendimentos dispensados de EIA/RIMA em cada uma das TIs identificadas:

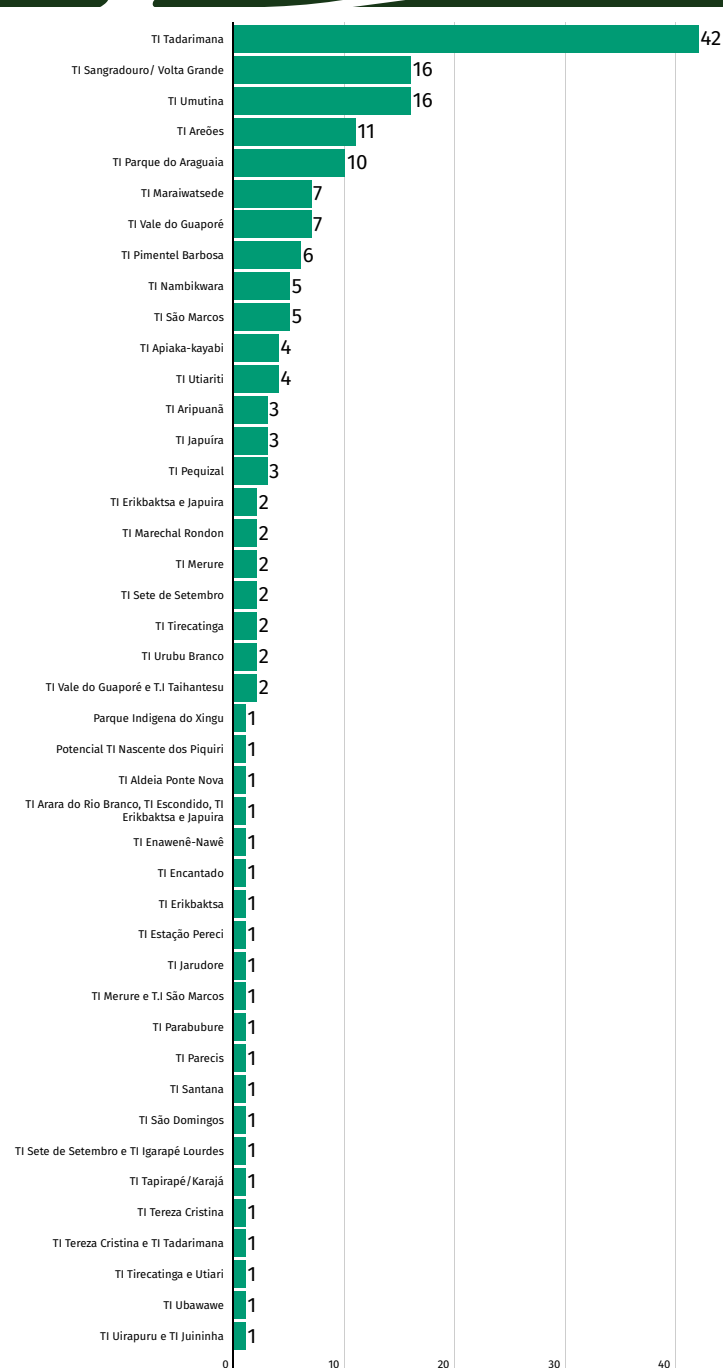


Figura 2 - Quantidade de dispensas de EIA/RIMA por Terras Indígenas no período de 2011 a 2021 no Conseta (SEMA-MT)

Interessante destacar que, considerando além dos dois processos cujo EIA/RIMA não foi dispensado, dentre os 197 processos submetidos a essa análise pelo Pleno do Consema, e cujas motivações não estão presentes nas resoluções publicadas, o Processo nº 274762/16 conta com dispensa de EIA/RIMA **com ressalvas** indicadas pelo Ministério Público Estadual em voto-vista apresentado aos Conselheiros. Apesar de o voto-vista não ter sido disponibilizado na base de dados aberta da SEMA, ou seja, de não ser possível destacar quais seriam as ressalvas, esse fato é um importante indicador da diferença que a atuação e intervenção de órgãos de controle podem fazer dentro de espaços públicos de tomada de decisão.

Analisando especificamente a bacia hidrográfica do rio Juruena nesse cenário, foi possível identificar quantitativamente os processos dispensados de apresentar EIA/RIMA no período de 2011-2021, com picos de dispensa nos mesmos anos que o quadro geral apresentado anteriormente, ou seja, 2013, 2014 e 2018, sendo em 2013 e 2018 a quantidade de dispensa a mesma para a bacia:

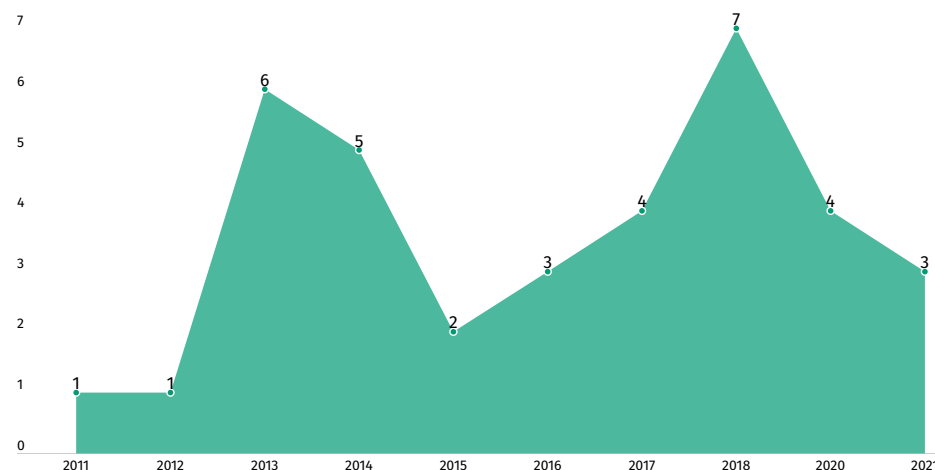


Figura 3 - Dispensas de EIA/RIMA na região da bacia do Juruena no período de 2011 a 2021 no Consema (SEMA-MT)

Foi possível identificar também as TIs impactadas na Bacia do Juruena e isolá-las no quadro geral para a apreensão desses dados mais específicos, o que contribui para a realização de trabalhos mais focados em sua proteção, uma vez que se pode localizar quais as terras indígenas mais impactadas pelas dispensas de EIA/RIMA no Consema, que podem vir a ser monitoradas com maior atenção para verificação de danos causados pelos empreendimentos:

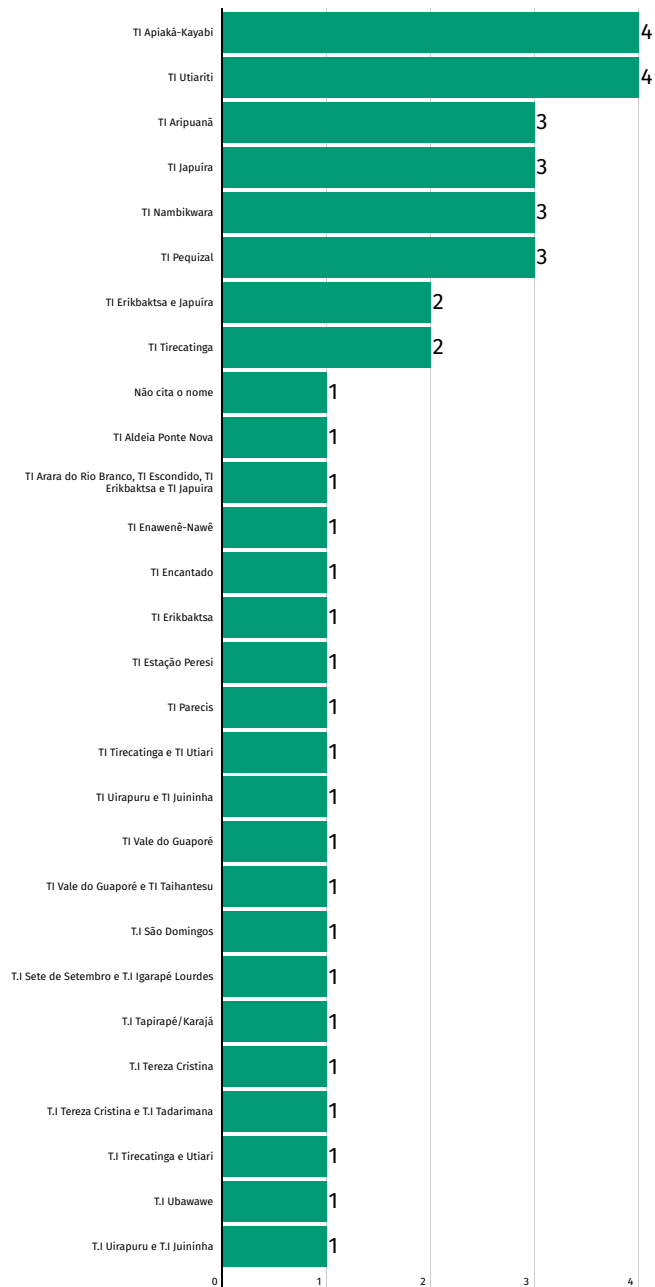


Figura 4 - Quantidade de dispensas de EIA/RIMA por Terras Indígenas localizadas na bacia do Juruena no período de 2011 a 2021 no Consema (SEMA-MT)

Segundo o gráfico ao lado, vê-se que as TIs Utiariti e Apiaká-Kayabi são as que contam com maior número de dispensas de EIA/RIMA concedidas pelo Consema no período de 2011 a 2021, com quatro dispensas cada, seguidas pelas TIs Pequizal, Nambikwara, Japuira e Aripuanã, com três dispensas cada nesse mesmo período. Para além desses números gerais apresentados, que possibilitam caracterizar o cenário das dispensas de EIA/RIMA em Mato Grosso e, mais especificamente, as dispensas de EIA/RIMA na bacia do rio Juruena, a seguir serão apresentados alguns casos concretos que se destacam pelo conteúdo presente nas análises da SEMA, bem como pela intervenção da sociedade civil no âmbito administrativo.

A DISPENSA DE EIA/ RIMA NO CASO CONCRETO

O EIA/RIMA visa avaliar a viabilidade ambiental de projetos, planos e programas para fundamentar uma decisão a seu respeito, permitindo em seu processo a oitiva dos atores potencialmente impactados e/ou interessados⁷.

Ademais, em se tratando especificamente dos povos indígenas, assim como os demais povos e comunidades tradicionais, há o direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Infor-

mado (CCLPI), cujo cumprimento é dever do Estado, devendo este ser fielmente observado sempre que houver alguma medida do Executivo ou do Legislativo que possa potencialmente os impactar, segundo a Convenção 169 da OIT preceitua⁸. O diploma internacional foi albergado pelo sistema jurídico brasileiro desde sua promulgação pelo Decreto Legislativo nº 193/2002.

Dentro da legislação vigente, o EIA/RIMA é exigido sempre que um empreendimento, projeto ou programa tem potencial de causar significativo impacto ao meio ambiente natural ou socioeconômico de uma região. No caso de empreendimentos urbanísticos, os impactos são aferidos também pelos chamados Estudos de Impacto de Vizinhança/Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV).

⁷ A exigência de EIA/RIMA está prevista na Lei nº 6.938/91, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Em seu art. 8º, II, estabelece ao Conama a competência de “determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional”. Já a Resolução Conama nº 01/86, cujo objetivo é trazer definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes para a implementação da Avaliação de Impacto Ambiental, indica no art. 11, § 2º, que “ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, **promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA**”. Disponível em: [L6938](#). Acesso em: 02 nov. 2022. Disponível em: [Resolução CONAMA Nº 1 DE 23/01/1986](#). Acesso em: 02 nov. 2022.

⁸ Artigo 6º 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Disponível em: [Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais](#). Acesso em: 29 nov. 2022.

Dentre os procedimentos que envolvem o EIA/RIMA estão os estudos técnicos realizados por equipe multidisciplinar e as análises mais aprofundadas sobre o meio físico, biótico e social da área de abrangência direta e indireta do empreendimento, a disseminação das informações por meio de audiências públicas e a elaboração de Plano Básico Ambiental (PBA). Isso facilita o monitoramento das medidas para evitar danos, das ações de mitigações e das condicionantes definidas pelo órgão ambiental, bem como a mensuração de compensações ambientais devidas à sociedade e, quando relacionadas às TIs, às comunidades indígenas, além dos respectivos sujeitos da Convenção 169 da OIT envolvidos.

Por ser estudo mais complexo e completo, o EIA envolve em seu escopo não apenas a obrigação de olhar para o objeto que se pretende licenciar, como também a interação deste com as demais formas de uso que existem na localidade, maximizando assim a visão dos impactos chamados sinérgicos e cumulativos.

Dessa forma, apesar de o EIA/RIMA não ser a única forma de estudo de impacto ambiental existente, ele é, sem dúvida, um modelo altamente relevante, uma vez que a previsão legal exige uma completude considerável sobre o objeto em análise e, portanto, nos casos de áreas sensíveis (como as TIs), a sua dispensa deve ser aplicada com a devida cautela e em casos excepcionalíssimos, uma vez que a **regra** é a obrigatoriedade da realização de EIA/RIMA.

A realização do EIA/RIMA é uma potente ferramenta em termos de garantir o acesso à informação para os povos indígenas afetados pelos empreendimentos, sendo a informação (completa, de boa qualidade e devidamente traduzida de maneira a ser compreendida pelos atingidos) uma premissa do Direito à CCLPI. A dispensa desse estudo impede que as comunidades indígenas e os demais povos tradicionais tenham um dimensionamento real dos impactos que advêm dos empreendimentos, fazendo com que essa previsão na Resolução nº 26/07 da SEMA se revista de uma inconstitucionalidade, quando analisada à luz do sistema jurídico como um todo.

Para compreender melhor se as dispensas do EIA/RIMA aprovadas pelo Consema, com base na Resolução nº 26/07, estão ou não fragilizando os procedimentos de autorização e licenciamento de empreendimentos no entorno das TIs em Mato Grosso, foram selecionados dois estudos de caso em que o Consema acolheu o parecer da SEMA indicando a dispensa de EIA/RIMA por considerar de baixo impacto a atividade em licenciamento.

A. EMPREENDIMENTO ENERGÉTICO: CENTRAL DE GERAÇÃO HIDRELÉTRICA (CGH) BELA MANHÃ

O empreendimento denominado CGH Bela Manhã está localizado na Estrada Federal BR 364 - Gleba Bom Jardim, entre os municípios de Comodoro e Nova Lacerda, estando o processo de licenciamento registrado na SEMA sob protocolo nº 654166/2018. Nesse caso em específico, o EIA/RIMA tem sua exigibilidade em função da sua proximidade com duas terras indígenas. Considerando as bases de dados utilizadas pela SEMA, a CGH Bela Manhã fica situada no Córrego Vai e Vem II, a 1,7 km da TI Vale do Guaporé e a 3,0 km da TI Taihantesu, tradicionalmente ocupada pelo povo Nambikwara.

O processo de licenciamento teve início em 2018 quando foram realizadas três visitas a campo pelo empreendedor (janeiro, fevereiro e abril de 2018). Consta do processo que, além desse trabalho *in loco*, os estudos ambientais apresentados estão baseados em dados secundários, extraídos de literaturas referenciadas e de dados históricos fornecidos pelo órgão ambiental.

Da leitura do Parecer Técnico nº 138566/2020, observa-se que foram considerados dois pontos para a localização do empreendimento, a partir dos estudos de viabilidade da CGH, sendo a alternativa locacional escolhida aquela que demandou menor

área de supressão e menor impacto sobre a ictiofauna com manutenção do potencial energético.

Os estudos relacionados à vazão do rio se baseiam exclusivamente em literatura secundária. A análise de qualidade da água foi realizada com amostras coletadas em 2018, durante o trabalho de campo, assim como os dados sobre a fauna, mastofauna, herpetofauna, avifauna e ictiofauna.

Com base nas informações prestadas pelo empreendedor, o PT que dispensa o EIA/RIMA analisa os impactos e determina algumas medidas de mitigação e controle, como a recomendação de se manter a vazão ecológica a jusante do barramento, o monitoramento do trecho da vazão reduzida, a ocorrência dos processos erosivos, sem apontar nenhum indicador de controle ou mesmo a obrigatoriedade de apresentação desses relatórios de monitoramento periódico ao órgão licenciador, enquanto esses pontos deveriam constar como condicionantes mínimas para a dispensa.

Para o impacto de alteração da qualidade da água, previsto pelo órgão ambiental, as medidas de mitigação foram educação dos trabalhadores envolvidos na obra, implementação de manutenção do sistema de tratamento de efluentes e limpeza da área de inundação com remoção da vegetação para diminuir a quantidade de matéria orgânica, além de monitoramento da qualidade de água. Já como impactos relacionados ao meio socioeconômico,

foram apontados geração de empregos, expansão da oferta de energia elétrica e aumento da arrecadação tributária.

Quando da apresentação do PT e de respectiva aprovação junto ao Consema, fica claro que o Estudo do Componente Indígena (ECI) ainda estava pendente de complementações, sendo as informações apresentadas baseadas em dados secundários e em levantamento efetuado durante reunião realizada pelo empreendedor com os indígenas fora da aldeia, e considerada por este como a etapa de CCLPI, exigida pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho⁹ (OIT).

Dentro dos programas apresentados pelo empreendedor em seus estudos, ressalta-se que, no programa de educação ambiental e comunicação social, estão previstas a capacitação do maior número de colaboradores envolvidos no projeto sobre a importância da preservação ambiental; a sensibilização para procedimentos que tenham o menor impacto ambiental possível, despertando a atenção para os pontos ecologicamente sensíveis; o cuidado com o transporte e armazenamento de combustível; a necessidade da correta destinação dos resíduos; e a abordagem de temas de proibição de caça, pesca e queimada.

Consta do PT nº 135713/CEE/SUIMIS/2020 que a coleta da ictiofauna foi realizada sem a obtenção de autorização do setor de Fauna na SEMA. Contudo, segundo o mesmo Parecer, não foi realizada autuação, por ter havido caso similar em que setor de fiscalização da Secretaria se manifestou pela não obrigatoriedade dessa autorização, nos Termos de Referência Padrão nº 136, 137, 138, 139, 140 e 141 (fls. 38/44 do Parecer Técnico nº 135713/CEE/SUIMIS/2020). **Destaca-se que a existência de reiteradas decisões nesse sentido indica uma fragilização da soberania alimentar e sociocultural da ictiofauna, intensificadas pela atuação da Secretaria, sendo essas questões sensíveis para o fortalecimento dos direitos indígenas.**

Quanto à análise de impacto sinérgico e cumulativo, foi requerida complementação de estudos, já que considerada insuficiente a matriz de risco apresentada pelo empreendedor. A apresentação dessa complementação ficou convencionada para momento posterior à análise da dispensa do EIA/RIMA pelo Consema.

Durante a reunião do Consema que analisou a recomendação da SEMA, o processo foi objeto de pedido de vista e de apontamentos posteriores que demonstraram a existência de lacunas nos

9 Para maiores informações acerca do descumprimento do Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Informado no licenciamento da CGH Bela Manhã, acessar: OPAN (Operação Amazônia Nativa); **O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado no estado de Mato Grosso**. 2022. Disponível em: [Relatório DCCLPI no estado de Mato Grosso](#). Acesso em: 30 nov. 2022.

estudos ambientais e especialmente no ECI, sendo convertido o processo em diligência à Secretaria. Em reunião subsequente, com voto-vista desfavorável à dispensa, o processo foi aprovado por maioria, vencido em plenário, apesar de defesa oral que indicava todas as inconsistências no processo de licenciamento, sendo, portanto, concedida a dispensa sem as complementações apontadas.

Como se pode observar, o processo que resultou na indicação da SEMA de dispensa do EIA/RIMA ao Consema contou com trabalho de campo pontual e concentrado no período chuvoso, sem observação *in loco* dos demais períodos climáticos. Não considerou os demais usos do leito do rio Vai e Vem II, nem sequer contou com trabalho antropológico quanto à situação atual dos territórios indígenas impactados, razão primordial da exigência do EIA/RIMA, neste caso.

Os dados da ictiofauna, por exemplo, foram baseados em amostra pontual e restrita a uma semana do mês de fevereiro de 2018, fora do período da piracema, sem poder afirmar, portanto, se a construção da CGH Bela Manhã no córrego Vai e Vem II irá ou não ter impacto na reprodução de peixes migratórios durante o seu período de reprodução.

Ou seja, é um processo cheio de incertezas que fundamentou o posicionamento do corpo técnico da Secretaria e, logo,

baseou a decisão do Consema de que tal empreendimento não resultará em significativo impacto ambiental ou social na região, sendo passível de ser dispensado estudo mais complexo sobre a questão, motivo pelo qual foi aplicado o §1º do art. 2º da Resolução Consema nº 26/07.

Esse não é um caso isolado. Os procedimentos de simplificação dos processos de licenciamento com dispensa de EIA/RIMA se mostram reiterados pela SEMA, conforme fica claro através dos dados informados até então, e se fundamenta no desenvolvimento econômico e na agilidade, devendo haver um questionamento apurado acerca do não atendimento da legislação ambiental e indigenista.

Mais precisamente, essa tendência, confirmada pelos dados destacados anteriormente, se reveste de inconstitucionalidade, uma vez que prevê e aplica um grau protetivo menor do que aquele previsto na Constituição Federal, ou seja, a Resolução nº 26/07 se mostra como um instrumento aplicado pela SEMA para dispensar o EIA/RIMA e ferir o direito à informação em matéria ambiental, que é corolário do Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Informado, sendo, portanto, também inconveniente¹⁰.

No caso da CGH Bela Manhã, o ECI, especificamente os estudos antropológicos que afirmam não haver utilização do cór-

10 Por ferir os preceitos da Convenção 169 da OIT.

regio pelas populações indígenas lindeiras, aspecto fundamental para a decisão de dispensa ou não do EIA/RIMA, foram baseados em estudos desatualizados e sem nenhuma confirmação por levantamentos em campo. Ao analisar o voto-vista apresentado pelo Instituto Centro de Vida (ICV) ao Pleno do Consema, é possível verificar que nem mesmo os conselheiros tiveram informações consistentes para a tomada de decisão¹¹.

Corroborar essa afirmação o fato de que o diagnóstico antropológico que estava disponível no processo administrativo possuía fontes que poderiam estar desatualizadas pelo intervalo das datas das publicações até o momento em que o processo chegou aos Conselheiros para análise (conforme pode ser visto nas fls. 493-497). Ainda, as citações presentes no diagnóstico não se encontravam devidamente referenciadas ao final, o que impossibilita que uma pesquisa de verificação seja realizada.

Corroborar a assertiva o fato de que o estudo mais recente sobre as práticas de coleta e agricultura do grupo étnico afetado pelo empreendimento é de 1983, que também não se encontra nas referências, bem como as informações sobre caça não foram referenciadas. Ou seja, além do fato de que os estudos antropológicos apresentados pelo empreendedor são de caráter bibliográfico, ou seja, sem fontes primárias, não se pode realizar a verifi-

cação desses dados, o que gera questionamentos sobre quais os requisitos mínimos exigidos pela SEMA em relação a estudos desse gênero e no que se baseia a equipe técnica para recomendar uma dispensa de EIA/RIMA para empreendimentos que atingem comunidades indígenas.

Impende destacar que o empreendimento hidrelétrico impacta diretamente o córrego Vai e Vem II, um afluente do córrego Vai e Vem que, por sua vez, deságua no rio Novo, **um curso d'água que é utilizado pela aldeia Bacurizal para suas atividades de pesca** e, mesmo reconhecendo essa atividade como uma atividade importante para os Nambikwara, a subseção 3.2.2. do Diagnóstico Antropológico, intitulada “Caracterização do Modo de Vida dos Grupos Indígenas com Ênfase na Importância dos Recursos Hídricos e Vegetação/Fauna Relacionados”, só possui tópicos de agricultura, extrativismo e caça (fls. 478-482), negligenciando o aspecto da utilização dos recursos pesqueiros pelo grupo étnico já citado.

Ainda, existe outro empreendimento no mesmo córrego, denominado CGH Nossa Senhora do Carmo (processo nº 585366/2018), cujo processo administrativo contém informações acerca de uma demanda territorial do grupo Aikatensu, moradores da TI Vale do Guaporé, que pleiteia a demarcação de uma parte de seu território que poderia ser afetada pelos em-

11 O voto-vista apresentado pelo Instituto Centro de Vida está disponível no seguinte link: [Documentos anexos](#).

preendimentos hidrelétricos no curso d'água, fato que não foi considerado nos estudos.

Logo, se nem os conselheiros e conselheiras tiveram acesso a tais informações para proferir posicionamento devidamente fundamentado sobre a construção e operação da CGH Bela Manhã, pode-se concluir que não houve condições para um processo de consulta e consentimento **livre, prévio e informado** dos povos indígenas sobre o real impacto do empreendimento sobre seus modos de vida, até mesmo pela falta de informações adequadamente levantadas juntamente aos povos.

O direito à CCLPI, reconhecido pela Convenção 169 da OIT, garante que os povos atingidos por qualquer ato do Executivo (como o é o licenciamento de empreendimentos) ou do Legislativo sejam consultados sem nenhum tipo de coação, anteriormente a qualquer tomada de decisão em qualquer âmbito e de modo que **todas** as informações sejam apresentadas, sejam elas sobre os benefícios ou os malefícios que o ato irá trazer aos impactados. Ainda, todo o processo de consulta deve ocorrer de boa-fé e a partir das regras internas de cada povo. São essas regras próprias de cada povo que determinam quando, como e onde ocorre a consulta, bem como quaisquer outros detalhes que sejam impor-

tantes para a comunidade tradicional em foco. Ou seja, a consulta não se limita a uma simples reunião para falar do projeto. Da análise do processo de licenciamento, depreende-se que não houve uma consulta adequada aos povos impactados.

Mesmo quanto aos aspectos exclusivamente ambientais, considerando os demais usos da região por não indígenas, há poucas informações atualizadas que sustentem que as medidas, genericamente estabelecidas, darão conta de evitar e mitigar os efeitos cumulativos e sinérgicos sobre o leito hídrico que se quer explorar economicamente.

Essas incertezas, além de ocasionarem riscos aos ecossistemas e às condições de vida das populações indígenas lindeiras, ocasionam insegurança jurídica para o empreendedor, tendo em vista que o procedimento adotado pela SEMA não atende as legislações vigentes, nem os tratados internacionais que regem a proteção das populações tradicionais, como a Convenção 169 da OIT.

De maneira mais assertiva, tem-se que as organizações da sociedade civil, após a aprovação da dispensa de EIA/RIMA, atentas aos dados indicados no voto-vista acerca da ausência de informações básicas que verdadeiramente comprovassem o baixo impacto do empreendimento em termos socioambientais, for-

malizaram denúncia junto ao Ministério Público Federal (MPF), gerando Inquérito Civil (IC) de nº 1.20.001.000139/2019-13 (**Consulta Processual MPF**). O IC foi arquivado após tutela judicial na Ação Civil Pública (ACP) nº 1012598-33.2021.4.01.3600, que determinou a realização de CCLPI nos processos administrativos da SEMA, incluindo os casos de recomendação de dispensa de EIA/RIMA ao Consema¹².

Apesar dos resultados positivos obtidos com a ação no sentido de fortalecer o reconhecimento judicial da obrigatoriedade da CCLPI dos povos indígenas em relação aos atos do Executivo que impactam diretamente os povos e comunidades tradicionais, é importante mencionar que, do ponto de vista do controle de constitucionalidade e de convencionalidade, a ação judicial citada não contempla todas as questões fundamentais violadas pela Sema.

Destaca-se, neste quesito, a exigência dos empreendedores em realizar a Consulta, enquanto a legislação pertinente delimita essa responsabilidade ao Estado, e o fato de que não tangencia as

implicações da dispensa de EIA/RIMA como um fator de complicação da aplicação plena do próprio direito à Consulta e ao Consentimento, que devem ser devidamente informados. A dispensa de EIA/RIMA, conforme pode ser observada nos dados apresentados, é baseada em PTs pouco fundamentados que consideram as informações trazidas pelo empreendedor como suficientes para o licenciamento, sem a inserção de elementos apontados pelas próprias comunidades atingidas como essenciais a serem consideradas, ou seja, **aquém da participação qualificada dos povos tradicionais, conforme é exigida em lei.**

B. A DISPENSA DE EIA/RIMA PARA PROJETOS DE IRRIGAÇÃO

Para o segundo estudo de caso, propõe-se uma análise sobre os processos de dispensa de EIA/RIMA para a atividade de irrigação em zona de amortecimento de Terras Indígenas. Na modalidade de dispensa para essa atividade em específico, foram

12 Ação Civil Pública de autoria do Ministério Público Federal, que corre na 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Mato Grosso, Justiça Federal. Em 20 de abril de 2022, o juízo proferiu a seguinte decisão: **“julgo procedente o pedido**, para condenar o réu **Estado de Mato Grosso**, por meio de sua Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA/MT, na obrigação de fazer consistente em exigir dos empreendedores, nos processos de licenciamentos a iniciar ou em curso, a realização de consulta prévia, livre e informada com os indígenas interessados, tanto nos casos de recomendação ao CONSEMA para dispensa de EIA-RIMA, quando nos caso da Ordem de Serviço nº 07/2019, sempre com boa-fé e segundo os protocolos de consulta dos povos respectivos, apresentando-lhes os estudos e informações técnicas suficientes para que possam expressar sua opinião, **independentemente da fase do processo de demarcação do território indígena”**.

dispensados 17 empreendimentos entre 2011 e 2021. Desses 17 empreendimentos, o Processo n. 107080/2018 não foi encontrado no Simlam, o que impossibilita a análise do Parecer Técnico n. 134911/CAPIA/SUIMIS/2020, enquanto três processos **não se encontram em zona de amortecimento de Terras Indígenas**, enquadrando-se em projetos cuja área de irrigação é superior a 1.000 hectares, o que também exige EIA/RIMA¹³.

Assim, a análise feita a seguir tem 13 processos administrativos cujos pareceres técnicos estão disponíveis no Google Drive anexo a este relatório e cujos empreendimentos de irrigação se encontram em zona de amortecimento de TIs, sendo exigido EIA/RIMA. Desses, 52,94% (nove processos) impactam a TI Volta Grande/Sangradouro; e 17,65% (três processos) a TI São Marcos; além de um processo que impacta as TIs Tirecatunga e Utiariti.

Considerando o impacto dessa atividade sobre os recursos hídricos e a importância dos rios – de maneira difusa, em termos ecossistêmicos, e especialmente para as populações indígenas, inclusive por valor sociocultural –, mostra-se de extrema importância a observação dos processos encaminhados e a consistência das informações fornecidas para a avaliação pelo Consema da possibilidade segura da dispensa. Ainda, os desdobramentos de alguns temas correlatos serão apreciados ao final.

Para mensurar a análise feita nos PTs apresentados pela SEMA, sugere-se a utilização de sete critérios de observação, sugeridos a partir da leitura dos Pareceres e correlacionando-os com os direitos previstos constitucionalmente e na Convenção 169 da OIT:

1. Se os empreendimentos estão em funcionamento antes da obtenção da licença;
2. Se já há outorga de uso da água emitida pela SEMA e se ela condiz com o projeto apresentado;
3. Se houve auto de infração lavrado em decorrência da operação irregular ou outras infrações verificadas na vistoria, como a abertura de área para instalação dos dutos de irrigação e pontos de captação;
4. Se houve comunicação à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) ou diretamente à população indígena acerca do licenciamento em zona de amortecimento de TIs;
5. Se o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Informado ao povo indígena impactado foi devidamente respeitado;
6. Se há análise de impactos sinérgicos e cumulativos a nível de bacia hidrográfica onde se pretende instalar os pontos de captação;

13 MATO GROSSO, Lei Complementar nº 38 de 21 de novembro de 1995, **Código Estadual do Meio Ambiente**. Disponível em: [Código Estadual de Meio Ambiente](#). Acesso em: 30 nov. 2022.

7. Se houve menção a estudos sobre a qualidade da água ou do solo (ou complementares) que possam embasar a afirmação de que o empreendimento não causa impacto ambiental (ou baixo impacto ambiental).

A hipótese que se pretende comprovar é que os processos seguem um rito de mero *checklist* a ser cumprido, sem qualquer análise efetiva sobre o impacto da atividade sobre o meio ambiente e, especialmente, desconsideram totalmente o impacto para as populações indígenas de seu entorno, excluindo-as do processo administrativo e das tomadas de decisão sobre obras que causam potenciais impactos em seus territórios.

Os 13 PTs analisados demonstram que, em relação ao critério 1 (“se os empreendimentos estão em funcionamento antes da obtenção da licença”), é possível afirmar que em dez casos os pivôs de irrigação já se encontravam total ou parcialmente instalados e em funcionamento antes mesmo da obtenção da licença, ou seja, operando ilegalmente nas propriedades.

Desses dez casos, nenhum obteve uma resposta positiva em relação ao critério 3, ou seja, não foram lavrados autos de in-

fração por operação ilegal dos pivôs. Os técnicos da SEMA que subscrevem os Pareceres indicam que a motivação para a não lavratura de autos de infração nos casos é a Lei Complementar (LC) nº 592/2017, que em seu art. 35 prevê:

Art. 35. Quando o empreendedor que estiver exercendo atividade sem licença solicitar a regularização espontânea da sua atividade, mediante apresentação de projeto de licenciamento, não lhe será aplicada autuação, desde que não seja constatado dano ambiental decorrente do exercício da atividade e este cumpra todas as notificações emitidas pela SEMA, no curso do processo de licenciamento ambiental.¹⁴

Em relação à problemática redação do artigo supracitado, tem-se que a prática de concessão de anistias àqueles que operam atividades ilegalmente no estado de Mato Grosso pode se configurar como um forte motivador para a reiteração desse tipo de postura frente ao órgão licenciador, uma vez que é muito

14 MATO GROSSO, Lei Complementar nº 592 de 26 de maio de 2017, **Dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental - PRA, disciplina o Cadastro Ambiental Rural - CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: [Lei Complementar nº 592/17](#). Acesso em: 02 dez. 2022.

mais vantajoso realizar o licenciamento de sua atividade ao requerer conjuntamente a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO) de uma atividade que já se encontra em funcionamento e trazendo lucros, do que realizar o processo de licenciamento.

Essa visão é corroborada pelo conteúdo dos PTs, uma vez que em nenhum dos casos em que se confirma a ocorrência de danos ambientais decorrentes das atividades foi lavrado auto de infração, o que soma cinco processos¹⁵ dentre aqueles em que se constatou que os pivôs já estavam parcialmente ou completamente instalados e em funcionamento. Ou seja, em que pese o art. 35 da Lei Complementar nº 592/2017 indicar que não seriam lavrados autos de infração para as atividades que se iniciaram ilegalmente, o mesmo artigo aponta que isso não se aplica aos casos em que os danos ambientais decorrentes dessas atividades ilegais fossem constatados.

Alguns desses processos que afirmam haver danos ambientais ainda trazem como argumento o fato de que o empreendedor já iniciou algum tipo de recuperação da área ou mesmo apresentou um Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) em seu projeto. Ora, deixar de autuar esses casos por presença de PRAD ou de

aparente intenção em reparar o dano não é uma opção presente na LC e, portanto, não pode ser aceita como uma medida correta, sendo obrigatória a autuação pelo simples fato de que foi constatada a degradação decorrente da atividade, não cabendo nenhuma interpretação extensiva da norma nesses casos.

A omissão do Estado nesses casos é passível de responsabilização, uma vez que possui o dever de fiscalizar e agir de maneira a evitar que um dano ambiental ocorra. A legislação brasileira prevê, na Lei nº 6.938/81:

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

15 Processos: 623938/2015; 117868/2020; 399740/2019; 566219/2018 e 362595/2016.

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Em que pese a Lei ser anterior à CF/88, ela foi recepcionada pela ordem jurídica, uma vez que a Constituição prevê, em seu art. 225, que o Estado tem o dever de defender e preservar o meio ambiente, sendo sua **responsabilidade objetiva**, incumbindo ao Poder Público uma série de ações que culminam na garantia de uma atuação que promova um meio ambiente ecologicamente sustentável.¹⁶

Já em relação ao critério 2 (“se já há outorga de uso da água emitida e se ela condiz com o projeto apresentado”) é possível afirmar que todos os PTs indicam a preexistência da emissão de outorgas de captação de águas superficiais para os empreendimentos de irrigação, todos devidamente publicados através das Portarias, em seus cursos d’água pertinentes. Entretanto, a SEMA não comprova nos Pareceres que a outorga considera os impac-

tos cumulativos e sinérgicos à nível de bacia hidrográfica, nem mesmo que as outorgas passam pelas instâncias dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), motivo pelo qual se questiona a participação popular nesse processo.

Destaca-se que a outorga foi emitida pela SEMA para os empreendimentos que se encontram em zonas de amortecimento de terras indígenas, ou seja, em cursos d’água que têm alto grau de probabilidade de interferirem na utilização dos recursos hídricos pelas populações indígenas. Apesar disso, as respostas aos quesitos 4 (“se houve comunicação à Funai ou diretamente à população indígena”) e 5 (“Se o Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Informado ao povo indígena impactado foi devidamente respeitado”) não trazem perspectivas positivas em termos de participação das populações indígenas afetadas. Em todos os 13 PTs se confirmou o envio de Ofício à Funai comunicando o fato de que os empreendimentos se encontram em zona de amortecimento, mas sem resposta da Fundação.

Essa ausência de resposta indica que as comunidades indígenas impactadas pelos empreendimentos (pois o raio de 10 km denominado como zona de amortecimento das Terras Indígenas é o perímetro em que se presume o impacto desses empreendi-

16 Art. 225, § 1º. BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [Constituição](#). Acesso em: 30 nov. 2022.

mentos para as comunidades, motivo pelo qual o EIA/RIMA é exigido) não participaram do processo de licenciamento em nenhuma de suas etapas, deixando de ser consultados conforme determina a Convenção 169 da OIT em todos os 13 processos analisados neste tópico. **Importante recordar que, independentemente da dispensa de EIA/RIMA, não se dispensa a CCLPI às comunidades tradicionais.**

O fato de considerarem um mero ofício enviado à Funai como um ato capaz de cumprir essa necessidade demonstra que a SEMA considera esse mais um tópico do *checklist* a ser apresentado para a emissão de licença, atendo-se única e exclusivamente à formalidade, e não se atentando para o conteúdo do direito em questão. O que transparece é que “informar à Funai” é suficiente para considerarem que foi feito o esforço necessário para que as comunidades indígenas sejam ouvidas dentro dos processos de licenciamento que ocorrem nas zonas de amortecimento das TIs.

A análise dos PTs acerca dos critérios 6 (“se há análise de impactos sinérgicos e cumulativos a nível de bacia hidrográfica onde se pretende instalar os pontos de captação”) e 7 (“se hou-

ve menção a estudos sobre a qualidade da água ou do solo, ou complementares, que possam embasar a afirmação de que o empreendimento não causa impacto ambiental ou causa baixo impacto ambiental”) também indica uma fundamentação superficial da SEMA acerca da caracterização dos impactos nessas áreas de especial proteção, com poucos elementos que demonstrem comprovadamente que a tomada de decisão da Secretaria acerca da dispensa de EIA/RIMA tem uma metodologia científica e uma precisão técnica clara.

Apesar de não haver nenhuma menção a estudos sobre impactos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos, os PTs transparecem um entendimento de que esses aspectos estão supridos pela emissão da outorga de captação dos recursos hídricos pela SEMA, como se esse ato administrativo já tivesse considerado todos os aspectos atinentes aos usos múltiplos da água para os corpos hídricos afetados¹⁷. Importante mencionar que alguns dos pareceres elencam alguns possíveis impactos negativos que advêm da captação de água superficial, como a redução da vazão, a poluição, a erosão e o assoreamento dos rios e seus afluentes¹⁸.

17 Os usos múltiplos devem ser preservados quando há a outorga do uso da água, de acordo com o art. 13, Parágrafo único. BRASIL, Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997, que institui a **Política Nacional de Recursos Hídricos**. Disponível em: [Política Nacional de Recursos Hídricos](#). Acesso em: 02 dez. 2022.

18 Exemplo: Processo n. 623938/2014, Parecer Técnico n. 130032; Processo n. 280953/2015, Parecer Técnico n. 133834/2020.

A ausência de uma análise dos impactos cumulativos e sinérgicos com base em todos os empreendimentos que impactam os corpos hídricos de alguma forma levaria a consequências ecológicas desastrosas que necessariamente precisam ser consideradas pelos órgãos licenciadores para uma atuação dentro dos indicadores da legalidade¹⁹.

Causa preocupação, portanto, que, em casos como esses aqui apresentados, que tratam de irrigação e, portanto, do uso direto da água dos rios e córregos por particulares, em nenhum momento se ouça as populações indígenas, que igualmente dependem da água dos rios e seus afluentes para sua sobrevivência, nem mesmo que essas outorgas perpassem ambientes coletivos de tomadas de decisão como os CBHs ou que estejam condicionados a uma Avaliação Ambiental Integrada (AAI) da Bacia. Ainda, **a dispensa de EIA/RIMA implica na ausência de ECI e de estudos antropológicos mais aprofundados para realmente tornar possível que se compreenda os impactos do empreendimento para os indígenas afetados.**

Além disso, os processos de licenciamento se baseiam em projetos ambientais apresentados pelo empreendedor e vistorias técnicas ao empreendimento para a emissão dos PTs sobre a dis-

penza de EIA/RIMA, não havendo menção a estudos aprofundados sobre qualidade do solo ou da água, ou outros estudos complementares capazes de comprovar que os impactos ambientais serão baixos ou nulos, muito menos analisam os impactos das outorgas para irrigação a nível de impacto nas bacias hidrográficas.

Vê-se que as conclusões dos PTs sempre consideram suficientes os projetos técnicos apresentados, complementados pela vistoria técnica *in loco* para se decidir pela possibilidade de dispensa de EIA/RIMA, acompanhados de assertivas sobre a existência de outra propriedade entre a propriedade em análise e a TI impactada, por exemplo. São raros os casos em que se propõe uma condicionante para a emissão das licenças, ligada à degradação ambiental quando constatada *in loco* na vistoria técnica da SEMA, como o desmatamento ilegal promovido nas áreas de instalação dos pivôs.

Tendo em vista as informações colhidas dos PTs a partir dos critérios estabelecidos inicialmente, é possível afirmar que as análises técnicas se destacam por seguirem um rito em formato de *checklist* para a emissão de conclusões acerca da dispensa de EIA/RIMA nos casos de irrigação que foram submetidos ao Conesma no período de 2011-2021. Em especial, no que diz respeito aos casos que incidem em zona de amortecimento de Terras Indíge-

19 Abarcando os ditames da Constituição Federal, da Política Nacional de Recursos Hídricos e da Convenção 169 da OIT.

nas, sem adentrar em questões mais complexas, como análise de outorgas a nível de bacia hidrográfica ou direitos indígenas que estão imbricados na constatação de que estes empreendimentos se encontram em zona de amortecimentos de TIs.

Em que pese se tratem de atividades que fazem uso da captação superficial dos recursos hídricos em corpos d'água que se encontram a menos de 10 km de TIs, **em nenhum caso foi realizada a consulta aos povos impactados**, ou mesmo foram exigidos **estudos complementares sobre o impacto direto e/ou indireto da atividade para essas populações**, baseando-se a avaliação na mera ausência de resposta da Funai e no distanciamento da propriedade em relação à terra indígena, sem indicar tecnicamente se a existência de outra propriedade entre ela o empreendimento seria um critério válido para se definir se há ou não impacto para a população²⁰, com esta nem tendo podido se manifestar nos autos.

Acerca da obrigatoriedade em realizar a consulta livre, prévia e informada para obtenção do consentimento das populações indígenas afetadas por decisões executivas da SEMA, importante mencionar a ACP nº 1012598-33.2021.4.01.3600, cuja decisão

emitida em abril de 2020 não deixa margem para dúvidas sobre a responsabilidade de se aplicar a OIT 169 nos licenciamentos ambientais. A margem de dúvida se encontra no conteúdo de uma consulta verdadeiramente livre, prévia e informada. Dessa forma, não basta que se analise formalmente se os povos foram “ouvidos”, mas sim que se qualifique uma verdadeira consulta, nos termos da jurisprudência nacional e internacional, sob pena de se perpetuar na ilegalidade e na violação a direitos dos povos indígenas e demais sujeitos da Convenção.

Assim, é possível afirmar que a forma como a SEMA trata as dispensas de EIA/RIMA em empreendimentos localizados na zona de amortecimento de TIs acarreta, na prática, a inobservância da legislação ambiental brasileira, esvaziando e afastando o dever de realização do estudo de impacto ambiental, o que provoca a falta de informações adequadas, que é premissa do Direito à CCLPI. Logo, fere os princípios ambientais do sistema jurídico mesmo em nível internacional, já que a exigência de transparência, participação social e não retrocesso em matéria ambiental são questões consolidadas no escopo da proteção da natureza e dos povos tradicionais.

²⁰ Destaca-se que essa avaliação de que não há impacto nas Terras Indígenas pelo fato de que há outra propriedade entre o empreendimento e a TI não possui nenhuma explicação técnica ou respaldo normativo que tenham sido citados no corpo do Parecer Técnico.

CONCLUSÕES

Diante das informações apresentadas acerca da aplicabilidade da Resolução Consema nº 26/07, resta claro que a regra de obrigatoriedade de apresentação do EIA/RIMA para os empreendimentos em processo de licenciamento que se encontram em zona de amortecimento de Terras Indígenas (entorno perimétrico de 10 km) é afastada em aproximadamente 98,9% dos casos no período analisado (2011-2021), sendo substituída pela exceção prevista na norma, ou seja, **pela dispensa de EIA/RIMA indicada pela SEMA e acatada pelo Consema**, com fundamentação no baixo impacto ambiental relacionado aos projetos.

Ocorre que os dados apresentados sobre os casos concretos que foram submetidos a esse crivo dos técnicos da SEMA, e posteriormente ao Pleno do Consema, indicam duas grandes lacunas que precisam ser solucionadas: a) **a ausência de consulta e consentimento livre, prévio e informado dos povos que são impactados pelos empreendimentos, combinada com uma falta de dados primários sobre esses povos, sua constituição, cultura, tradição, hábitos, entre outros aspectos que devem ser necessariamente considerados quando se realiza uma análise de impactos dos projetos em licenciamento**, o que leva à; b) **baixa qualidade dos diagnósticos socioambientais**

que embasam os Pareceres Técnicos responsáveis por indicar a dispensa de EIA/RIMA para os empreendimentos que se encontram no entorno das Terras Indígenas.

Ora, essas duas lacunas são consequências lógicas: se a elaboração de EIA/RIMA para empreendimentos que se encontram em zona de amortecimento de TIs é obrigatória devido à particularidade dessas áreas (impactos presumidos aos povos indígenas), a análise de potenciais danos advindos dos empreendimentos não pode se eximir desse contexto, ou seja, não se pode afastar a presença dos povos impactados e sua devida caracterização dentro do licenciamento quando a discussão gira em torno de identificar se os impactos são relevantes ou irrelevantes. Não é suficiente um diagnóstico acerca da dispensa de EIA/RIMA para empreendimento cujo impacto aos povos indígenas é presumido, mas que trate apenas de dados secundários ou que considere a atividade de baixo impacto por haver uma outra propriedade entre aquela em que se está fazendo o licenciamento e a TI afetada, o que carece de comprovação técnico-científica, e mesmo normativa.

Os Pareceres Técnicos não se encontram suficientemente embasados em termos etnoambientais de maneira que possam indicar com segurança que há baixo impacto ambiental para as populações indígenas afetadas, ao mesmo tempo em que o processo de licenciamento não é suficientemente democrático para garantir a voz desses povos e considerar seu consentimento para

tais projetos, conforme determina a lei. **A dispensa de EIA/RIMA como regra, portanto, é ilegal e violadora de direitos humanos e ecológicos, potencialmente desastrosa, inconstitucional e inconveniente, ferindo preceitos caros ao ordenamento jurídico nacional e internacional.**

Essas afirmações são fortemente corroboradas pelo caso da CGH Bela Manhã, um empreendimento hidrelétrico em que a dispensa de EIA/RIMA se deu antes da apresentação de informações primordiais, capazes de avaliar adequadamente os impactos ambientais da obra, como a matriz de risco, apresentada após a deliberação do Consema. O Pleno do Consema deliberou sobre a dispensa de EIA/RIMA, baseado em um PT que indicava baixo impacto ambiental **ANTES** da apresentação de uma matriz de riscos pelo empreendedor e com dados secundários do século passado sobre o povo afetado, combinado com uma total ausência de dados sobre a pesca desse povo e ignorando uma reivindicação fundiária que poderia incluir mais um povo afetado pelo empreendimento.

Esses atos administrativos, ilustrados aqui em alguns poucos casos selecionados em um período específico (2011-2021), são altamente problemáticos e afrontam diretamente o Estado Democrático de Direito, a Constituição e os princípios jurídicos basilares do Estado brasileiro, como a boa-fé, tendo em vista que foi oportunizado à SEMA, através de intervenção da sociedade civil com a apresentação de voto-vista no Pleno do Consema, a corre-

ção dessas ilegalidades. Ainda, podemos citar a violação do princípio da participação social, pluralismo e transparência, bem como o princípio do não retrocesso em matéria ambiental.

Impende destacar, por fim, que a participação dos povos indígenas nos processos de licenciamento é obrigatória, tendo em vista a aplicabilidade imediata da Convenção 169 da OIT no Brasil. A Convenção, dotada de força constitucional, não pode ser afastada mediante regulamentos e processos administrativos, como a Resolução Consema em questão e os trâmites de dispensa de EIA/RIMA dela decorrentes.

Tendo em vista essas considerações, aliadas às informações apresentadas no presente relatório, recomenda-se:

- a. declarar a inconstitucionalidade e inconveniente da Resolução Consema nº 26 de 2008, tendo em vista que a dispensa do EIA/RIMA impede um dimensionamento real de impactos dos empreendimentos e impossibilita que se determine o grau de impacto da atividade nas Terras Indígenas afetadas, o que fere a premissa da informação;
- b. que a SEMA disponibilize os Pareceres Técnicos dos processos de licenciamento ambiental para acesso público, tendo em vista que os documentos baseiam importantes tomadas de decisão e tratam de matéria ambien-

- tal, motivo pelo qual esta recomendação se embasa no princípio da transparência em matéria ambiental;
- c. que a SEMA determine uma padronização mínima dos Pareceres Técnicos e que estes apresentem de maneira clara qual a orientação normativa e a base metodológica que utilizam na tomada de decisão sobre a amplitude e gravidade dos danos ambientais de uma atividade em licenciamento;
 - d. realizar a consulta livre, prévia, informada e de boa-fé pelo Estado, conforme determina o art. 6º, “a”, da Convenção 169 da OIT, democratizando o processo de licenciamento ambiental e oportunizando que os povos afetados pelas medidas executivas da SEMA se posicionem sobre o empreendimento, devendo sua opinião ser respeitada, bem como seus protocolos de consulta, sejam eles registrados em documentos formais ou não;
 - e. melhorias no diagnóstico etno-social em todos os empreendimentos que estejam em zona de amortecimento de Terras Indígenas, bem como aqueles que afetem de alguma forma os povos indígenas, considerando os impactos ambientais no contexto dos povos afetados, com dados primários e de qualidade, de modo que se possa dimensionar seguramente que um empreendimento é de baixo impacto;
 - f. corrigir o procedimento interno da SEMA que permite a pesca sem prévia autorização nos estudos dos licenciamentos, tendo em vista que isso se configura em uma fragilização da soberania alimentar e sociocultural da ictiofauna, intensificadas pela atuação da Secretaria;
 - g. submeter processos ao Pleno do Consema apenas quando todas as informações sociais, ambientais e etnográficas estejam disponíveis nos autos, de maneira que possibilite uma real compreensão dos impactos dos empreendimentos, não sendo aceitos processos sem essas informações básicas ou com condicionantes para apresentação posterior de informações dessa natureza;
 - h. fornecer estrutura para que as Organizações Não Governamentais tenham condições reais de contribuir de maneira técnica e qualitativa nesse espaço que permite a intervenção prévia nos processos de licenciamento e que cria subsídios fortes para uma atuação em parceria com órgãos de controle social para a defesa dos direitos humanos;
 - i. maior transparência e participação popular nas questões ligadas à outorga do uso da água levadas a cabo pela SEMA, tendo em vista a necessidade de avaliação do impacto dessas outorgas à nível de bacias hidrográficas, motivo pelo qual se faz urgente o fortalecimento

dos CBHs e a garantia da participação da sociedade civil nesse espaço;

- j. enviar essas informações ao Ministério Público Estadual e ao Ministério Público Federal, para uma somatória de esforços no sentido de indicar metodologias para a melhoria dos diagnósticos etno-ambientais da SEMA e, caso vejam pertinência, para a propositura de recomendações ou ações judiciais que estabeleçam parâmetros legais e seguros para os atos administrativos indicados, especialmente no que diz respeito à inconstitucionalidade e inconveniência da Resolução Consema nº 26 de 2008 em seu §1º, art. 2.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [Constituição](#). Acesso em: 30 nov. 2022.
- BRASIL, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, **Política Nacional de Meio Ambiente**. Disponível em: [L6938](#). Acesso em: 02 nov. 2022.
- BRASIL, Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que institui a **Política Nacional de Recursos Hídricos**. Disponível em: [Política Nacional de Recursos Hídricos](#). Acesso em: 02 dez 2022.
- BRASIL, Resolução Conama nº 01 de 23 de janeiro de 1986, **Critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental**. Disponível em: [Resolução CONAMA Nº 1 DE 23/01/1986](#). Acesso em: 02 nov. 2022.
- GENEBRA, Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho de 7 de junho de 1989, **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em: [Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais](#). Acesso em: 29 nov. 2022.
- MATO GROSSO, Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, **Dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental - PRA, disciplina o Cadastro Ambiental Rural - CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: [Lei Complementar nº 592/17](#). Acesso em: 02 dez. 2022.
- MATO GROSSO, Lei Complementar nº 38 de 21 de novembro de 1995, **Código Estadual do Meio Ambiente**. Disponível em: [Código Estadual de Meio Ambiente](#). Acesso em: 30 nov. 2022.
- MATO GROSSO, Resolução Consema nº 006, de 24 de fevereiro de 2016, **Regimento Interno do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: [Regimento Interno Consema](#). Acesso em: 02 dez. 2022.
- MATO GROSSO, Resolução Consema nº 26, de 24 de julho de 2007. Disponível em: [Resoluções Consema anteriores à 2019](#). Acesso em: 02 dez. 2022.
- OPAN (Operação Amazônia Nativa), **Acompanhamento de projetos de infraestrutura energética na bacia do Juruena**, 2019. Disponíveis em: [Acompanhamento de projetos de infraestrutura energética na bacia do Juruena](#). Acesso em: 27 nov. 2022.
- OPAN (Operação Amazônia Nativa); **O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado no estado de Mato Grosso**. 2022. Disponível em: [Relatório DCCLPI no estado de Mato Grosso](#). Acesso em: 30 nov. 2022.