



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE GEOLOGIA
ASSESSORIA ESPECIAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICA E ECONOMIA MINERAL**

DARCILENE RAMOS LOPES

**ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA):
O EIA como principal meio de prevenção à degradação ambiental.**

**BELÉM
2009**

DARCILENE RAMOS LOPES

**ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA):
O EIA como principal meio de prevenção à degradação ambiental.**

Esta Monografia apresentada à Banca Examinadora do Instituto de Geologia da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do Título de Especialista em Política e Economia Mineral.

Orientador: Prof.: Raimundo Nonato

**BELÉM
2009**

DARCILENE RAMOS LOPES

**ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA):
O EIA como principal meio de prevenção à degradação ambiental.**

Esta Monografia apresentada à Banca Examinadora do Instituto de Geologia da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do Título de Especialista em Política e Economia Mineral.

Data da Aprovação:

Dedico esta monografia à minha família e a todos aqueles que contribuem de forma decisiva na minha vida. Em especial ao meu filho Herbert e meu companheiro Paulo Lima Benedito Júnior.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por tem me proporcionado a vida e coragem para lutar pelos meus objetivos durante essa jornada mutua de trabalho e dedicação entre educando e educador. A qual foi de supra relevância para a minha vida.

Ao Instituto de Geologia pela bolsa de estudo, onde foi fundamental para minha formação como estudante durante o curso de especialização de forma que contribuiu para minha vida profissional.

À Minha avô Maria Benedita Lopes Miranda e minha mãe Daicir Lopes, que ensinou a ter coragem e determinação, me amparando sempre com muito amor nas horas em que menos mereci e mais fraquejei.

À Minha família, meu irmão, meu filho Herbert Yuri Lopes Bentes e a Eline Corrêa que foi um exemplo e espelho e superação.

Aos meus amigos em especial a Elisa Moraes, Elaine Fernandes e Tereza Cristina por estarem presentes em todos os momentos relevantes de minha vida.

Aos meus alunos pelos desafios que a vida proporciona e a maneira como faz superá-lo e tornando vencedores. Eu amo o que faço e Faço o que amo!

Ao Paulo Lima Benedito Júnior que nas horas mais difíceis sempre me provou sua amizade, confiança e companheirismo.

Ao professor e Orientador Raimundo Nonato, o qual considero um dos maiores intelectos que já tive notícia, que me proporcionou a inesquecível experiência e honra de tê-lo como professor e orientador.

A todas as pessoas que mesmo sem saber contribuíram para a conclusão deste trabalho.

Missão cumprida, obrigada meu Deus!

RESUMO

Esta monografia visou expor a importância do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), como estudo prévio, no intuito de prevenir a degradação ambiental ocasionada pela concepção de empreendimentos que sejam potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, denotando sua principal função. Fica demonstrada a grande importância do EIA, que desde sua concepção permite que degradações ambientais sejam previstas e anteriormente estudadas, prevenindo quanto aos impactos negativos que possam haver com a implantação de certa obra, sejam estes impactos parcialmente reversíveis, ante a técnicas de absorção impactual, ou ainda irreversíveis. Tal obra mostra também a sistemática para criação, e aplicação do EIA, seja pelo prisma da ciência humana do direito, que antes de qualquer função protetiva que venha o EIA a proporcionar, se além às formalidades legais para a sua concepção, seja no mundo fenomênico que nos cerca diariamente. Entende-se ainda o EIA como requisito indispensável, quando se propõe a empreitadas de grande impacto, para o licenciamento da obra, tornando-se dessa forma ferramenta para tal. Com a intenção proposta de demonstrar de forma preventiva os danos a serem causados ao meio ambiente, torna-se imprescindível a conceituação do mesmo, o que se define de forma clara como, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, sendo assim definido em lei. Da mesma forma torna-se não menos imprescindível a definição de impacto ambiental, fator inicial de elevada importância para a criação do EIA, sendo assim percebido, de modo menos aprofundado, como toda alteração de ordem química ou biológica de aspectos que modifiquem o meio ambiente, delineando assim o impacto ambiental como grande fato gerador do Estudo de Impacto Ambiental, o qual é o principal escopo deste trabalho.

Palavras-chave: Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Meio Ambiente. Licenciamento. Prevenção.

ABSTRACT

This paper aimed do show the importance of the Environmental Impact Assessment (EIA), as a previous study, to prevent environmental degradation caused by a conception of enterprises which are potentially damaging to environment, denoting its main function. Demonstrated it is, the great importance of EIA, which since its conception permits that environmental degradations are foreseen and previously studied, preventing as to negative impacts that may be implanted by a certain enterprise, being these impacts partially reversible before the technics of impact absorption. This paper also exposes the systematic of creation and application of EIA, on the one hand by the view of Human Science of Law, that before any protective function which the EIA may furnish, sticks to legal formalities for its conception, on the other hand in the world of phenomena that daily surrounds us. The EIA is considered an indispensable requisite when we propose enterprises of great impact for the process of license concession of it, becoming this way a tool for it. With the proposed aim to demonstrate preventively the damages to be caused to environment, it is indispensable the concept of it, what is clearly defined as the number of conditions, laws, influences and interactions of physical, chemical and biological order, which allows, houses and rules life in all its forms, being so, defined in law. In the same way, it becomes not less indispensable the definition of environmental impact, starting factor of high importance for the creation of EIA. Being thus noticed, in a less profound way as, all alteration of chemical or biological order of the aspects that change the environment, scheming this way the environmental impact as the great factor generating the Study of Environmental Impact, which is the main aim of this paper.

Key words: Environmental Impact Assessment (EIA); Environment; License Concession; Prevention

SUMÁRIO

RESUMO.....	V
1. INTRODUÇÃO.....	9
2. EIA: CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DO TEMA.....	11
2.1. ASPECTOS CONCEITUAIS.....	11
2.1.1. Meio Ambiente.....	11
2.1.2. Impacto Ambiental.....	12
2.1.3. Qualidade ambiental.....	14
2.2. ESTUDO DO IMPACTO AMBIENTAL.....	14
2.2.1. Função.....	14
2.2.2 Objetivo.....	16
2.2.3 Natureza.....	18
2.3. O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NO DIREITO ESTRANGEIRO.....	19
3. ASPECTOS PROCEDIMENTAIS.....	22
3.1 – O EIA COMO PRESSUPOSTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	22
3.2 DAS ATIVIDADES SUJEITAS AO EIA.....	24
3.3. DO PROPONENTE DO PROJETO E DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR.....	26
3.4. DAS DIRETRIZES E CONTEÚDO MÍNIMO DO EIA.....	28
3.5. DO RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL – RIMA.....	33
3.6. DA PUBLICIDADE E POSSIBILIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	35
4. ASPECTOS LEGAIS DO EIA.....	37
4.1. O EIA NA CONSTITUIÇÃO.....	37
4.2 COMPETÊNCIA SOBRE O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL.....	38
4.2.1. Da competência legislativa.....	39
4.2.2 Da competência para exigir o EIA.....	40
4.3 O EIA E O MINISTÉRIO PÚBLICO.....	41

4.4. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO EIA.....	43
4.4.1. Lei 6803/80.....	43
4.4.2 Lei 6938/81.....	43
4.4.3 Decreto 88351/83.....	44
4.4.4 Decreto 99.274/90.....	45
4.4.5 Resolução CONAMA 001/86.....	46
4.4.6 Resolução 006/87 do CONAMA.....	47
4.4.7. Resolução 009/87 do CONAMA.....	48
4.4.8 Resolução 237/97 do CONAMA.....	48
5. DA EFETIVIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	50
5.1. O CARÁTER DISCRICIONÁRIO DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO GARANTIA DA EFETIVIDADE DO PROCEDIMENTO.....	56
5.2 O LICENCIAMENTO NA LEGISLAÇÃO PARAENSE.....	58.
5.2.1 Avaliação Prévia de Impacto Ambiental (EPIA).....	59
6. DA EFICIÊNCIA NA APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL.....	61
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63

1 INTRODUÇÃO

A crescente conscientização da sociedade no que se refere à questão ambiental tem favorecido uma reflexão sobre as perspectivas da humanidade, propiciando um profundo questionamento sobre as condutas sociais de consumo, além da busca de alternativas que harmonizem as atividades humanas com sadias condições ambientais. Para garantir a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição brasileira possui um capítulo especialmente dedicado ao meio ambiente, no qual está esclarecido que os estudos prévios de impacto ambiental devem ser exigidos para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, garantindo a publicidade do referido procedimento. Não se pode olvidar que o estudo de impacto ambiental já era havido como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e que a Constituição Federal o erigiu como indispensável ao processo de licenciamento sempre que presentes os pressupostos estabelecidos na própria Constituição e em diplomas infraconstitucionais; consagrando, assim, o aludido instrumento que é, indiscutivelmente, um dos instrumentos mais importantes de atuação administrativas na defesa do meio ambiente.

O objetivo geral deste trabalho monográfico é a análise do procedimento do EIA – Estudo de Impacto Ambiental – em todas as suas etapas para que seja atingido o fim da prevenção à degradação ambiental. Possui como objetivo específico a análise da efetividade do Estudo de Impacto Ambiental como efetivo meio de proteção ao meio ambiente. Primeiramente, fez-se necessária uma análise conceitual do tema, os seus elementos de composição que influenciam em sua definição sob a ótica técnica, legal, social e doutrinária com o escopo de facilitar a compreensão do estudo.

O segundo capítulo objetivou demonstrar as etapas procedimentais do instituto, constatando que a incorporação pelo Direito Positivo Brasileiro desse instrumento preventivo de tutela ambiental, estimulou a participação da sociedade nas discussões democráticas sobre a implantação do projeto. Restando claro, assim, que o EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) são pressupostos do licenciamento ambiental nas atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ao meio ambiente. Foi analisado, outrossim, os sujeitos nesse procedimento e as diretrizes e conteúdo mínimo necessários para a execução do estudo de impacto ambiental.

A análise da evolução legislativa, realizada no terceiro capítulo, fez-se necessária para a constatação de uma tendência mundial de proteção ao meio ambiente com o fim de se

garantir a qualidade ambiental para as gerações futuras. Nesse contexto, o Estudo de Impacto Ambiental surgiu no ordenamento jurídico brasileiro como efetivo meio de prevenção de danos ambientais irreparáveis; o papel do Ministério Público foi objeto imprescindível na composição deste estudo. Foi verificada, nesse capítulo, a competência de cada órgão ambiental para a exigência do estudo de impacto ambiental e emissão das referidas licenças, bem como a competência legislativa administrativa de cada ente político da federação acerca do tema.

Finalizando o presente estudo, no quarto capítulo, objetivou-se, especificamente, verificar a efetividade, aplicabilidade do aludido procedimento público; demonstrando que existem condições de natureza fática para que o EIA produza seus efeitos e atinja seus objetivos. Para tanto, foram analisadas algumas decisões judiciais que comprovam a efetividade do instituto e realizou-se abordagem doutrinária sobre o tema.

Finalmente, esta monografia tem a intenção de contribuir para o debate sobre a matéria e tentar esclarecer alguns pontos que remanescem obscuros quanto a tão importante instituto de nosso Direito. Lembrando que para os defensores do meio ambiente e para a população, uma vez que o meio ambiente é um bem difuso e coletivo, a instituição da obrigatoriedade do EIA, previamente ao processo de licenciamento, foi uma conquista no sentido de limitar a discricionariedade dos órgãos licenciadores e de garantir o planejamento ambiental de empreendimentos impactantes.

Todo o conteúdo deste trabalho monográfico foi precedido de pesquisas realizadas com base em legislações, doutrinas e jurisprudências e, para a sua realização foram obedecidas as normas técnicas previstas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

2 EIA: CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DO TEMA

2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

2.1.1 Meio Ambiente

A avaliação ambiental consiste em configurar o impacto ocasionado por uma ação ou atividade no ambiente. Dessa forma, torna-se indispensável explicitar o conceito do termo meio ambiente.

O legislador infraconstitucional definiu o meio ambiente, conforme se verifica no art. 3º, I, da Lei nº 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente):

Art. 3º: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. Importante considerar que pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, *caput*, o meio ambiente foi elevado à categoria de bem de uso comum do povo.¹

O que podemos constatar, desde logo, é que houve um avanço conceitual do que chamamos meio ambiente; deixou-se de abordar o ambiente considerando apenas os componentes dos ecossistemas naturais. Atualmente, há de ser observado o meio ambiente em, pelo menos quatro significativos aspectos:

-meio ambiente natural – constituído por solo, água, ar atmosférico, flora e fauna;

-meio ambiente artificial – compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações e pelos equipamentos públicos;

-meio ambiente cultural – são os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira;

¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p.20.

-meio ambiente do trabalho – é o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores.²

Na análise do presente estudo, poderemos constatar que o EIA – Estudo de Impacto Ambiental – verifica os possíveis impactos que determinada atividade ou empreendimento podem causar ao meio ambiente; analisando esses de forma ampla, em todos os aspectos apresentados, caracterizando, dessa feita, a efetividade do procedimento.

2.1.2 Impacto Ambiental

Da mesma forma que o conceito de meio ambiente, é indispensável um adequado entendimento de impacto ambiental no desenvolvimento de uma avaliação deste mesmo ambiente.

A definição do que seja impacto ambiental – preocupação básica que inspirou a criação do EIA – vem expressa no art.1º da Resolução nº 001/86 do CONAMA:

Art. 1º: considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a segurança e o bem estar da população;

II – as atividades sociais e econômicas;

III – a biota;

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais.

A definição estabelecida pela Resolução do CONAMA deve ser interpretada em consonância com os novos contornos dados à matéria, já que o texto Constitucional de 1988 refere-se à necessidade de “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.³

² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 18-21.

³ BRASIL, Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 225, § 1º, IV.

Percebe-se que a norma Constitucional passa a se referir ao impacto ambiental como uma “significativa degradação ambiental”. Dessa forma, nos termos da Constituição Federal, “impacto ambiental” não é qualquer alteração no meio ambiente, mas uma degradação significativa do ambiente, a alteração drástica e de natureza negativa da qualidade ambiental.

A dificuldade desse conceito está em definir o que vem a ser essa degradação “significativa” do meio ambiente. Segundo o que nos parece, estamos diante daquilo que os publicistas denominam de conceito impreciso, fluido, indeterminado.⁴ Segundo Paulo Affonso Leme Machado, “significativa” é o contrário de insignificante, podendo-se entender como a agressão ambiental provável que possa causar dano sensível, ainda que não seja excepcional ou excessivo.⁵

No ordenamento jurídico brasileiro, a tarefa da Administração Pública foi facilitada pela previsão no art. 2º da Resolução nº001/86 do CONAMA de um elenco de atividades e empreendimentos que devem se submeter ao estudo de impacto ambiental antes do licenciamento. A questão não está completamente resolvida, pois, conforme se verá adiante, esse rol de atividades é apenas exemplificativo, de maneira que outras atividades nele não incluídas poderão também ter que se sujeitar ao EIA.

Dessa forma, podemos entender o Estudo de Impacto Ambiental como um “meio de atuação preventiva, que visa a evitar as conseqüências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras de urbanização ou de qualquer atividade.”⁶

As definições utilizadas nas avaliações ambientais enfatizam sua abordagem analítica, considerando impacto ambiental a diferença entre a situação do ambiente futuro, modificado pela realização de uma ação ou atividade e a situação do ambiente tal como teria evoluído sem esta ação ou atividade. Assim, para se obter uma efetiva dimensão de um impacto ambiental, deve-se comparar a qualidade ambiental existente com a posterior à ação proposta.

⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2ª ed. rev. aum. . São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 28.

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 9ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 194

⁶ SILVA, José Afonso da, *op.cit*, p.253

2.1.3 Qualidade ambiental

Em linhas gerais, a qualidade ambiental pode ser conceituada como juízo de valor atribuído ao estado ou condição do ambiente. O estado refere-se aos valores adotados numa situação e momento dados pelas variáveis e componentes do ambiente que exercem maior influência sobre a qualidade de vida presente e futura dos membros de um sistema humano.

Ressalte-se que a avaliação da qualidade ambiental insere componente objetivo e subjetivo. O primeiro consiste na avaliação estimada e baseada em juízo de valor intersubjetivo aplicado a medições ou estimativas de medição, levando em conta os requerimentos para a saúde e os padrões e valores sociais e culturais. O segundo componente representa a qualidade percebida pela população que está submetida a condições ambientais.

Podemos perceber, por conseguinte, que a qualidade ambiental se insere como uma questão social, individual ou de grupos; e, também, que inexiste um consenso a respeito do que constitui níveis aceitáveis da qualidade ambiental. Observe-se, pois, o conceito atribuído por Cyro Eyer do Vale: “A qualidade ambiental consiste no atendimento aos requisitos de natureza física, química, biológica, social, econômica e tecnológica que assegurem a estabilidade das relações ambientais no ecossistema.”⁷

2.2 ESTUDO DO IMPACTO AMBIENTAL

2.2.1 Função

O EIA, em síntese, é “um estudo das prováveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto”⁸.

Ressalte-se que o EIA é um dos elementos do processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA. Trata-se da execução, por equipe multidisciplinar, das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as conseqüências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão dos impactos ambientais.

⁷ VALLE, Cyro Eyer do. *Como se preparar para as Normas ISO 14000 – Qualidade Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1995, p. 16.

⁸ BENJAMIM, Antônio Herman; MILARÉ, Edis, *op.cit.*, p. 85.

Note-se que ele, como efetivo meio de proteção ambiental, deve ser aplicado com o fim de atender a duas funções específicas: a primeira é municiar tecnicamente os analistas dos projetos quanto aos aspectos científicos da influência que o empreendimento sob análise exercerá sobre o meio ambiente de sua área de influência; a segunda é esclarecer a opinião pública, principalmente a dos habitantes de sua área de influência, sobre as conseqüências da implantação e operação do empreendimento, inclusive prevendo a situação ambiental futura, considerando tanto a hipótese da implantação do empreendimento proposto como de sua não implantação. Fica caracterizado, então, o EIA como importante ferramenta do licenciamento ambiental.⁹

Dessa forma, podemos perceber que o EIA é um instrumento jurídico e social que encarna a vocação preventiva do Direito Ambiental, visando evitar conseqüências danosas sobre o ambiente. Daí a necessidade de que ele seja elaborado antes do início da execução do projeto. É o que se verifica nas palavras de Antonio Herman Benjamin e Édis Milaré:

É de simples percepção o objetivo final do EIA: evitar que um projeto (construção ou atividade), justificável no plano econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, venha, posteriormente, a se revelar nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. Trata-se, em síntese, de adaptação ao direito ambiental de um velho ditado popular: é melhor prevenir que remediar os danos ambientais.¹⁰

Podemos concluir, assim, que o Estudo do Impacto Ambiental tem por objeto conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação do meio ambiente, prevenindo o meio ambiente de futuras agressões irreparáveis.

⁹ OLIVEIRA, Antônio Inagês de Assis. *Avaliação de Impacto Ambiental X Estudo de Impacto Ambiental*. Revista de Direito Ambiental. n° 17, jan/mar de 2000. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.143

¹⁰ BENJAMIM, Antônio Herman; MILARÉ, *op.cit.*, p. 76

2.2.2 Objetivo

Após a análise da função do EIA para a sociedade, é interessante identificarmos quais os seus objetivos. Os ilustres Antônio Herman Benjamin e Édis Milaré, em sua obra *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*, fazem uma interessante abordagem sobre o assunto. Os autores tentam sistematizar, no plano teórico, os principais objetivos do EIA, quais sejam: prevenção do dano ambiental; transparência administrativa quanto aos efeitos ambientais de determinado projeto; consulta aos interessados; e decisões administrativas motivadas.¹¹

a) Prevenção do dano ambiental:

O direito ambiental é, antes de tudo, um conjunto de normas de caráter preventivo. A tutela do meio ambiente, através de longa evolução, ultrapassou a fase repressiva-reparatória, baseada fundamentalmente em normas de responsabilidade penal e civil, até atingir o estágio atual em que a preocupação maior é com o evitar e não com o reparar ou reprimir. Nenhum outro instituto no direito ambiental melhor exemplifica este direcionamento preventivo que o EIA, daí a necessidade de que o instituto seja elaborado no momento certo: antes do início da execução ou mesmo dos atos preparatórios, do projeto. Com base no espírito preventivo, há de ser constatado que se o EIA vai orientar e embasar o ato administrativo de licenciamento, não é cabível que seja preparado anos antes da implantação do projeto ou após a emissão da licença. A avaliação técnica do impacto ambiental deve ter certa proximidade com a execução do projeto; mudanças radicais no meio ambiente ou novos dados no período entre a elaboração e execução do projeto, exigem EIA suplementar. Como bem se verifica, nenhuma licença pode ser concedida sem que o devido EIA – desde que cabível – tenha sido elaborado; do contrário, a finalidade do EIA se quedaria impossível de realização e o próprio instituto se transformaria em uma farsa para encobrir um licenciamento irregular. O EIA objetiva influir no mérito da decisão administrativa de concessão da licença, se esta já foi expedida ou mesmo se a decisão já está tomada, o EIA perde a sua *ratio*, não tendo qualquer valor. O objetivo preventivo final do EIA é alcançado de duas formas: em primeiro lugar ao obrigar-se o administrador, em seu processo decisório, a considerar os valores ambientais; em segundo, ao se propiciar ao público e a certos órgãos de representação de interesses supraindividuais –

¹¹ Idem.

através de divulgação de seu conteúdo e facilidade de intervenção – instrumento hábil de controle dos atos da Administração Pública com repercussão ambiental.

b) A transparência

Entende-se que uma decisão administrativa é considerada transparente quando ela fornece, ao interessado, elementos suficientes para sua compreensão e, mais importante, para sua fiscalização. Portanto, o EIA e o consequente RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) são atividades fiscalizadoras e de auditoria, de caráter público, propiciando maior transparência à decisão administrativa. Evidente que o objetivo da transparência só é alcançado quando o órgão público e o proponente do projeto liberam todas as informações que dispõem, respeitando-se, entretanto, os segredos industriais. É de bom alvitre lembrar, todavia, que a transparência, apesar de sua enorme importância, não é fim, é meio; meio de controle da atividade administrativa pelos particulares e, também, pelos outros poderes.

c) A consulta aos interessados

Não basta que o procedimento do EIA seja transparente; ele não pode ser fruto de uma decisão arbitrária senão, não atenderá ao interesse público.

Na elaboração do EIA, o objetivo da consulta se liga ao princípio da participação pública; não se trata de participação na manifestação ou produção do ato (licença), mas, sim, na sua formação. Só à Administração Pública compete a emissão do ato, mas, para tal, é obrigatória a oitiva dos interessados.

O EIA, pelo enfoque da consulta pública, existe para evitar alguns erros comuns na consulta pública clássica no direito administrativo, quais sejam: 1) caráter preponderantemente não público (o administrador ouve quem quer e divulga aquilo que quer); 2) a ausência de um marco temporal preciso (nada impede que a consulta seja feita às vésperas da decisão, ou mesmo, após sua emissão); 3) a existência de um método científico próprio, homogêneo para toda a Administração Pública; 4) consulta unilateral, o administrador ouve mais uma das partes (o proponente do projeto em detrimento dos cidadãos interessados nos efeitos do projeto).

O EIA traz ínsito uma qualidade essencialmente pública, agregado à obrigação de oitiva da população antes da decisão ambiental; o público em geral deve ser auscultado –

leigos e técnicos – bem como órgãos com interesse na decisão – federais, estaduais e municipais – e os próprios integrantes do órgão principal ambiental ou licenciador.

d) A motivação da decisão ambiental

O EIA nasce, cresce e matura para a emanção de um ato administrativo: a licença ambiental. Assim, quando o administrador reconhece a inexistência de “significativa degradação” e, por isso, deixa de determinar sua elaboração, a decisão deve ser, precisamente, fundamentada. O regime ambiental, constitucional e infraconstitucional, estabeleceu a presunção *juris et de jure* de que o EIA é instrumento de defesa da coletividade; sua dispensa, portanto, representa a negação do direito abstrato do grupo social à sua realização. Cabe ressaltar que a motivação do administrador não poderá ter como alicerce conclusões e opções vagas e, também, não terá qualquer valor a motivação cientificamente indefensável, explicada com terminologia incompreensível e contraditória.

Se qualquer desses objetivos ficar sem atendimento, o EIA está maculado e se descaracteriza. Não há como se falar em EIA sem espírito preventivo, carente de transparência, sem consulta multidisciplinar e abrangente e em que se deixa de fundamentar a opção administrativa eventualmente eleita.

2.2.3 Natureza

O Estudo de Impacto Ambiental é um instrumento da política de defesa da qualidade ambiental. É um instituto Constitucional posto que está previsto na Constituição Federal de 1988, no art. 225, IV.

O EIA se realiza mediante um procedimento de Direito Público cuja elaboração há que atender às diretrizes estabelecidas na legislação e às que, em cada caso, forem fixadas pela autoridade competente.¹²

¹² SILVA, José Afonso da, *op.cit.*, p.255.

Segundo José Afonso da Silva, como procedimento de direito público, o instituto se divide em dois elementos: subjetivos e objetivos. Os primeiros consistem no proponente do projeto (pessoa física ou jurídica, pública ou privada), a equipe multidisciplinar (composta por especialista em diversas áreas de conhecimento) e a autoridade competente. Enquadram-se nos elementos objetivos do procedimento: a elaboração das diretrizes e avaliações técnicas da situação ambiental, o relatório de impacto ambiental – RIMA e a avaliação do órgão competente.¹³

A respeito da natureza formal do EIA, Paulo de Bessa Antunes faz o seguinte comentário:

O estudo de impacto ambiental é procedimento formal e material. É formal, pois não se pode, lícitamente, deixar de realizar nenhum dos procedimentos determinados das regras concernentes à sua realização. É material, pois a implementação das regras formais deve ser feita com a utilização de todos os recursos técnicos disponíveis, e na análise dos resultados devem ser aplicados os princípios norteadores do Direito Ambiental, em especial o princípio da cautela.¹⁴

2.3 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NO DIREITO ESTRANGEIRO

A agressão ao meio ambiente, a poluição e outros fatores que afetam o meio ambiente, favorável ou desfavoravelmente, não reconhecem fronteiras; assim, pode-se constatar a importância da troca de informações entre as várias nações para o desenvolvimento do Direito Ambiental.

Os Estudos de Impacto Ambiental foram sendo criados sucessivamente em diversos países. É importante observar que já em 1974 a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (composta por 26 países desenvolvidos) recomendou aos seus integrantes que adotassem, em suas legislações nacionais, normas que tornassem obrigatórios os EIA. Igualmente, o Conselho da Europa, em 1981, recomendou aos seus membros que adotassem em suas legislações internas os Estudos de Impacto Ambiental. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como RIO 92, também proclamou o instituto. O Banco Mundial, que é o principal financiador internacional de

¹³ Id.

¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, 6ª ed. rev. atual. Ampl. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002, p.

projetos de desenvolvimento econômico, tem passado a exigir, para a aprovação de projetos que envolvam a exploração de recursos naturais, a avaliação de impactos ambientais.¹⁵

É interessante fazer a análise sobre o tema nos Estados Unidos, pois a legislação desse país foi a mais “exportada” para outras terras na busca de se proteger o meio ambiente; além do que, o estudo de impacto ambiental tem inspiração na legislação norte-americana. A avaliação de impacto ambiental, nos EUA, deve ser feita mediante a aplicação do *Environmental Impact Statement* (EIS) que pode ser comparado com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) no Brasil. Nesse sentido, analisemos o que determina o NEPA – National Environmental Protection Act (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente dos Estados Unidos): “The NEPA process consists of na evaluation of the environmental effects of a federal undertaking could significantly affect the environment. These three levels include: categorical exclusion determination; preparing of an environmental assessment/finding of no significant impact (EIA/FONSI); and preparation of an environmental impact statement (EIS).”¹⁶ Para que seja necessária a realização do EIS, o projeto proposto deve apresentar as seguintes características: a) federal; b) classificado como major; c) produza impacto ambiental significativo. Na forma da lei, os EIS devem apresentar todas as conseqüências da atividade, compreendendo também o meio ambiente humano e a qualidade de vida; portanto, a amplitude que pode alcançar o estudo de impacto ambiental é muito grande. Dentre outras questões semelhantes ao EIA, existe a possibilidade de que a agência governamental não realize o EIS, ocasião em que deverá preparar um relatório sobre os efeitos ambientais não significativos; não é pouco usual que se “inventem” fórmulas para burlar a legislação dos estudos de impacto ambiental.¹⁷

A França também adota, em sua legislação, a obrigatoriedade dos estudos de impacto ambiental. O sistema de avaliação de impacto ambiental apresentado no Direito Positivo Francês é bastante complexo e burocratizado. Interessante observar que Japão também dispõe desse instituto – EIA; no entanto, nesse direito, ele se apresenta cheio de falhas que merece diversas críticas; apesar das inúmeras críticas, sabe-se que a legislação ambiental japonesa tem evoluído, tendo sido aprovada em 1994 uma lei de proteção ao meio ambiente. O Canadá

¹⁵ Ibid., p. 234

¹⁶ NEPA - National Environmental Policy Act, *Environmental Impact Statements*. (“O NEPA consiste em uma avaliação dos efeitos ambientais de um empreendimento federal, incluindo suas conseqüências. Existem três tipos de análises as quais dependem do modo como o empreendimento afetará o meio ambiente. As análises podem ser: determinação da exclusão por categoria; preparação de uma avaliação/investigação ambiental de nenhum impacto significativo [EA/FONSI]; e preparação de um relatório de impacto ambiental [EIS]”). Disponível em: <<http://www.epa.gov/compliance/nepa/index.html>>. Acesso em 02 de março de 2005.

¹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *op.cit.*, 2002, p.237.

se apresenta como vanguardista na legislação de proteção ao meio ambiente, tendo sido o segundo país a implantar a obrigatoriedade da Avaliação dos Impactos Ambientais.¹⁸

¹⁸ Ibid., p. 245-248.

3 ASPECTOS PROCEDIMENTAIS

3.1 O EIA COMO PRESSUPOSTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Corroborando a premissa da efetividade do EIA na proteção do meio ambiente, pode ser afirmado que o estudo de impacto ambiental se caracteriza como importante ferramenta do licenciamento ambiental. Interessante observar as palavras de Antônio Herman Benjamin e Edis Milaré a respeito:

É o EIA o guia do administrador na emissão da licença. Não custa reafirmar que licença ambiental emitida em desrespeito aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, assim como contrariando a principiologia do direito ambiental e do próprio EIA, é ato sujeito à invalidação. E tendo ocorrido tal ilegalidade na expedição do alvará, não cabe qualquer indenização ao proponente do projeto pelo desfazimento do ato, quer a invalidação ocorra pela via judicial, quer venha pelas mãos do próprio administrador.¹⁹

O processo de licenciamento é complexo, compreendendo três etapas e a expedição de três licenças. Vale ressaltar que não se pode suprimir nenhuma dessas etapas, nem se iniciar uma nova etapa sem antes concluir a anterior com a correspondente concessão da licença cabível, sob pena de se configurar ilegalidade no exercício da atividade.²⁰

O licenciamento ambiental, segundo a Resolução CONAMA 237/97, é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente verifica a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetivos ou potencialmente poluidores ou que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Nesse contexto de evitar a degradação ambiental, o licenciamento exerce controle prévio das atividades que, de modo geral, tendem a causar essa degradação. Assim, seu maior objetivo é o de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, ambos de vital importância à população.²¹

1ª Etapa: é a fase preliminar de planejamento da atividade, na qual o empreendedor manifesta a sua intenção de realizar um determinado empreendimento, sendo então elaborados estudos de viabilidade do projeto²². São também estabelecidos requisitos básicos e

¹⁹ BENJAMIM, Antônio Herman; MILARÉ, Edis, *op.cit.*, p. 93.

²⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *op.cit.*, p.35.

²¹ FINK, Daniel Roberto. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p.03.

²² MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *idem*.

condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implantação.²³ Após analisados, discutidos e aprovados os estudos, o órgão administrativo ambiental expede a Licença Prévia (LP).

2ª Etapa: nessa fase é expedida a Licença de Instalação (LI) que “é aquela que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante”, consoante se observa no Art. 8º, II, Resolução Conama nº237/97. Verifica-se, a partir desse conceito legal, que, antes da emissão da Licença de Instalação (LI), é elaborado um Projeto Executivo no qual são fixadas as prescrições de natureza técnica capazes de compatibilizar a instalação do empreendimento com a proteção do meio ambiente; só após a realização desse projeto, poderá ser emitida a referida Licença. Observe-se que, nesse momento do processo de licenciamento ainda não se autorizou o funcionamento da atividade.²⁴

3ª Etapa: nessa fase, autoriza-se o funcionamento da atividade para a qual se requereu o licenciamento.²⁵ É expedida a terceira licença que é a Licença de Operação (LO) autorizando “a operação da atividade ou empreendimento; após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas para a operação.”, Art. 8º, II, Resolução Conama nº237/97. Autoriza-se, dessa forma, e somente nesse instante, que se inicie a atividade.

O estudo de impacto ambiental está inserido na primeira etapa do processo de licenciamento, assumindo sua efetividade na prevenção de dano ao meio ambiente, elaborado e aprovado antes da expedição da Licença Prévia. Salientando-se que ele está inserido dentre os estudos ambientais possíveis para a concessão da licença, é o instrumento de destaque, posto que previsto na Constituição Federal de 1988. Vale citar, exemplificando, outros estudos ambientais que podem ser exigidos: RCA – Relatório de Controle Ambiental, PCA – Plano de Controle Ambiental, Relatório Ambiental Preliminar, Plano de Recuperação de Área, dentre outros.

É interessante, para o nosso estudo, frisarmos dois relevantes pontos de análise: 1) Não é qualquer atividade que demanda licença ambiental: somente aquelas que tenham potencial de causar poluição ou degradação ambiental, ou, ainda, aquelas que façam uso de

²³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, *op.cit.*, p.65.

²⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *op.cit.*, p.34.

²⁵ FINK, Daniel Roberto. *op.cit.*, p. 06.

recursos naturais; 2) Nem toda atividade ou obra sujeita ao licenciamento ambiental está sujeita ao EIA; pois, como verificamos no capítulo anterior deste estudo, só estão sujeitas ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental aquelas obras/empreendimentos capazes de causar “significativa” degradação ambiental.

3.2 DAS ATIVIDADES SUJEITAS AO EIA

Como já afirmado anteriormente, a Resolução CONAMA 001/86 apresenta uma lista positiva e, vale frisar, exemplificativa enumerando obras e atividades consideradas potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, estando, pois, dependentes da elaboração do estudo de impacto ambiental.

Art. 2º: Dependerá da elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I – Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II – Ferrovias;

III – Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV – Aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-lei n.32, de 18.11.66;

V – Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI – Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 KV;

VII – Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, retificação de cursos de água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII – Extração de combustível fóssil;

IX – Extração de minério, inclusive os da classe II, definidos no Código de Mineração;

X – Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI – Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII – Complexo de unidades industriais e agro-industriais;

XIII – Distritos industriais e zonas estritamente industriais – ZEI;

XIV – Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV – Projetos urbanísticos, acima de 100 há., ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI – Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

XVII – Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. Ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.

XVIII – Nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.

Resta-se claro constatar a partir da expressão tais como da Resolução 001/86 que essas atividades listadas são meramente exemplificativas, outras podendo ser acrescentadas se observadas que causam significativa degradação ambiental. Ressalte-se que a comprovação de significativa degradação ambiental é sempre de difícil análise por estarmos diante de um conceito impreciso. Diante dessa problemática, interessante é a observação de Álvaro Luiz Valery Mirra:

Em suma, o que importa deixar consignado é que a determinação da noção do que venha a ser uma degradação significativa, para a caracterização de um impacto ambiental se situa fora do campo da discricionariedade administrativa e não está imune ao controle quanto ao acerto do órgão ambiental na sua delimitação; controle tanto por parte da sociedade, quanto por parte do empreendedor.²⁶

Cumpramos esclarecer, no entanto, que apesar do caráter exemplificativo do rol das atividades discriminadas na Resolução 001/86 do CONAMA, nas atividades ali elencadas, há a obrigatoriedade do EIA, pois há uma verdadeira presunção absoluta de que as atividades previstas são potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Na realidade, a referida Resolução apresentou um mínimo obrigatório que pode ser ampliado, mas jamais reduzido.

²⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *op.cit*, p.49.

3.3 DO PROPONENTE DO PROJETO E DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR

Deve ser observado que o EIA a ser realizado dependerá do projeto apresentado; assim, caso o projeto seja modificado, o EIA deverá também abranger a modificação apresentada. Importante ressaltar que não pode haver EIA sem prévia intervenção do órgão público ambiental, que é quem vai garantir a efetividade do procedimento; dessa forma, não pode o proponente do projeto apresentar o EIA/RIMA ao órgão ambiental, sem que ele previamente solicite.²⁷

O proponente do projeto pode ser uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada que é titular da obra ou atividade para a qual seja necessária a realização do Estudo de Impacto Ambiental para a emissão da licença.²⁸ Observe-se que como é um documento complexo, que envolve área de conhecimento de setores diversos, não poderia o EIA ficar a cargo de uma única pessoa, de um profissional multifuncional. Constata-se, dessa forma, que o EIA/RIMA deve ser realizado por uma equipe técnica multidisciplinar que contará com profissionais das mais diferentes áreas, como, por exemplo: geólogos, físicos, biólogos, psicólogos, sociólogos, advogados, entre outros, os quais avaliarão os impactos ambientais positivos e negativos do empreendimento pretendido. Objetiva-se com isso a elaboração de um estudo completo e profundo da pretensa atividade.²⁹ Só assim o EIA poderá produzir seus efeitos, no sentido de ser protegido o meio ambiente.

Assim estabelecia o art. 7º da Resolução 001/86, do CONAMA:

Art. 7º: “O Estudo de Impacto Ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados.

A equipe devia ser independente por completo do proponente do projeto. No sistema brasileiro, então, quem elaborava o estudo de impacto não era o empreendedor, como ocorre nos países europeus, nem o órgão público ambiental, como acontece nos Estados Unidos; a elaboração do EIA ficava a cargo de um grupo de técnicos desvinculados de ambos.³⁰

²⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme, *op.cit.*, p. 222.

²⁸ SILVA, José Afonso da, *op.cit.*, p.256.

²⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, *op.cit.*, p.66-70.

³⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery *op.cit.*, p.71.

Apesar dessa independência exigida, observou-se que na prática ela era irreal, formando-se uma verdadeira “indústria de EIA/RIMA” criada por profissionais inescrupulosos que, freqüentemente, preparavam estudos – muitas vezes encomendados - incompetentes e inaptos para dar soluções aos problemas ambientais.

Nesse cenário, o aludido art. 7º foi revogado expressamente, dando lugar ao art. 11 da resolução 237/97 do CONAMA. Essa nova regulamentação apenas reconhece uma prática que já existia, isto é, a remuneração da equipe técnica pelo empreendedor.

Art. 11: “Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo Único: O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput desse artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.”

Outra mudança que pode ser observada com a revogação do art. 7º, da Resolução 001/86, do CONAMA é que os resultados do EIA apresentados não serão mais responsabilidade da equipe multidisciplinar técnica habilitada. Quando entrou em vigência a Resolução 237/97 do CONAMA, quem passou a ter responsabilidade pela elaboração do EIA é o empreendedor; não interessa apurar se os técnicos agiram com dolo ou negligência, imperícia ou imprudência na elaboração do estudo. Pelas omissões e erros do Estudo de Impacto Ambiental e seu Relatório responde o empreendedor ou proponente do projeto.³¹

Podemos perceber, portanto, que o estudo será realizado por um conglomerado de especialistas; tratando-se o estudo de documento acessível ao público, evidente, deve ele primar pela veracidade. A obrigação de estar de acordo com a verdade faz parte do “princípio da moralidade”, um dos princípios fundamentais da estrutura administrativa.

Interessantes são as palavras do ambientalista Paulo de Bessa Antunes acerca da equipe multidisciplinar:

O papel da equipe técnica é, claramente, o de fornecer ao órgão licenciante um parecer prévio sobre o projeto. Tal parecer muito mais que um aconselhamento é, obviamente, um laudo técnico cujas repercussões são extraordinariamente importantes. É necessário, portanto, que sejam aplicados aos seus membros um sistema de impedimentos, objetivamente estabelecidos, capaz de assegurar um mínimo de isenções. Penso, portanto, que são aplicáveis aos membros da equipe

³¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme, *op.cit*, p. 224.

técnica multidisciplinar os mesmos impedimentos dos peritos judiciais estabelecidos pelo Código de Processo Civil.³²

3.4 DAS DIRETRIZES E CONTEÚDO MÍNIMO DO EIA

O EIA se insere na categoria dos atos formais, pois está preso a diretrizes e atividades técnicas mínimas previstas em lei, que asseguram a efetividade do procedimento, e que não podem, em hipótese alguma, ser descuradas, sob pena de invalidação.³³

A legislação ambiental brasileira estabeleceu um conteúdo material mínimo – diretrizes gerais – devendo estar presente em todos os estudos de impacto ambiental que devem ser submetidos ao Poder Público para fins de licenciamento de uma atividade ou empreendimento; a apresentação dessas diretrizes impede que os estudos e relatório de impacto ambiental sejam aleatórios ou feitos sem a existência prévia de uma norma legal.

O art. 5º da Resolução 001/86 do CONAMA estabelece que o estudo de impacto ambiental deverá obedecer às seguintes diretrizes gerais:

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

A discussão das alternativas tecnológicas e locacionais é o elemento central da avaliação de impacto ambiental, devendo essa discussão ser fundamentada e minuciosa.³⁴ O estudo de impacto ambiental deve examinar todas as opções tecnológicas para que a finalidade do empreendimento proposto seja alcançada. A análise dos benefícios eventualmente gerados por cada uma das opções é fundamental na definição da tecnologia a ser adotada, em geral, os projetos devem ser implantados com a utilização dos aparelhos e tecnologias que sejam os mais eficientes em termos de proteção ambiental. Importante observar que a equipe multidisciplinar e o órgão licenciante não estão adstritos, apenas, à opção tecnológica ou de localização oferecida pelo proponente do projeto; podendo sugerir, se houver, outra opção ao empreendedor. Questão que merece atenção especial é a da não execução do projeto em função dos altos custos sociais e ecológicos dele decorrentes; essa opção somente deve ser considerada como a mais adequada quando o projeto causar grandes

³² ANTUNES, Paulo de Bessa, *op.cit*, p. 289.

³³ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário*. 3ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 457.

³⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme, *op.cit*, p. 210.

impactos ambientais, sem a possibilidade de medidas mitigadoras aceitáveis e que os seus resultados econômico-sociais sejam desprezíveis. Isso ocorre, pois a regra ambiental não é a da intocabilidade do meio ambiente, mas, ao contrário, a da utilização equilibrada.³⁵

II – Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados na fase de implantação e operação da atividade;

Trata-se de operação tendente a definir as medidas corretivas e mitigadoras dos impactos negativos ao ambiente, para a correta e oportuna responsabilização do autor do projeto.³⁶ Essa identificação não é matéria de fácil análise: os impactos ambientais na fase de implantação não exigem grandes esforços de investigação já que produzem efeitos em curto prazo; no entanto, os impactos na fase de operação são de difícil identificação, pois são observados a partir de situações simuladas de quando o empreendimento estiver em pleno funcionamento.

III- Definir o 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;

Cuida-se de estabelecer as áreas de incidência dos impactos ambientais; há de ser observado que essa é uma tarefa bastante complexa, já que existe uma enorme inter-relação entre todos os componentes da biosfera, fazendo com que os atos praticados localmente, repercutem globalmente. Os impactos ambientais podem, inclusive, ultrapassar as fronteiras do Brasil; nesse caso, para que se proceda ao EIA no país vizinho, necessária se faz sua autorização; todavia, observando-se o princípio da cooperação internacional, independente de consulta ao Estado vizinho, deve-se informa-lo do conteúdo do EIA/RIMA efetuado no Brasil quando os impactos ultrapassarem ou puderem ultrapassar as fronteiras políticas.³⁷

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

Importa que, na execução do EIA, haja a conformidade do empreendimento com eventuais programas e planos governamentais. Pode ocorrer, por exemplo, que a região a

³⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa, *op.cit.*, p. 210.

³⁶ BENJAMIM, Antônio Herman; MILARÉ, Edis, *op.cit.*, p. 44.

³⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme, *op.cit.*, p. 208

sofrer o impacto de um projeto esteja planejada para ser uma área residencial, sendo inviável, portanto, a implantação de uma atividade industrial.

Vale ressaltar que quando da realização do estudo de impacto ambiental, o órgão federal, estadual ou municipal – conforme o caso – poderá, além dessas diretrizes fundamentais, determinar as diretrizes adicionais que, em razão das peculiaridades do projeto e características ambientais da área, façam-se necessárias;³⁸ garantindo, assim, a efetividade do procedimento.

O art. 6º da Resolução 001/86, do CONAMA estabelece as atividades técnicas mínimas que deverão ser desenvolvidas quando do estudo de impacto ambiental, para que seja assegurado o caráter efetivo do estudo de impacto ambiental:

I – Diagnóstico ambiental da área da influência do projeto, completa, descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área antes da implantação do projeto, considerando:

a) Meio físico – o subsolo, as águas, o ar, e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos de água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e a áreas de prevenção permanente;

c) o meio sócio-econômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desse recursos.

Esse primeiro passo estudará a área antes da implantação do projeto, quando serão analisados o meio físico, biológico e o sócio econômico. Deverá ser realizada uma análise ampla da compatibilidade do local com a instalação do projeto proposto.

Cumpre lembrar as palavras do autor Paulo Affonso Leme Machado:

A descrição inicial do local será de grande importância na conclusão do estudo, pois permitirá um mais justo juízo de valor entre as vantagens de autorizar-se ou não o projeto. Se o estudo se detiver só nas modificações que o projeto virá acarretar, deixam-se de ter os elementos fundamentais de comparação entre o antes e o depois do projeto.³⁹

II- Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação dos prováveis impactos

³⁸ BENJAMIM, Antônio Herman; MILARÉ, Edis, *op.cit.*, p. 46

³⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme, *op.cit.*, p. 212.

relevantes, determinando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais;

Ante a análise desse inciso, podemos verificar a necessidade da constatação dos possíveis impactos ambientais causados pela implantação daquele projeto e das propostas de alternativas capazes de viabilizar tal implementação. Interessante observar a preocupação do legislador ao listar de forma tão abrangente as repercussões do empreendimento sobre o meio ambiente; quando expressa, por exemplo, a necessidade da análise do impacto a médio e longo prazos, pois, dependendo da intensidade da atividade exercida, poderá haver o esgotamento dos recursos do subsolo, ocasionando prejuízo para as gerações posteriores. Cumpre ressaltar que o EIA deverá, em alguns casos, indicar medidas de alteração do sistema de produção de outras obras ou atividades já existentes na área; isso deverá acontecer quando o sinergismo – associação simultânea de dois ou mais fatores que contribuem para um resultado – puder aumentar de tal modo a agressão ao meio ambiente que as medidas a serem executadas pelo proponente do projeto não serão suficientes para a proteção ambiental. Verifica-se, também, que o EIA deverá considerar diversos interesses em jogo na elaboração do projeto, identificando os prejuízos e as vantagens que advirão para os diversos segmentos sociais.

III- Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas;

O estudo de impacto ambiental não só identifica os impactos negativos ao ambiente, como também deverá indicar medidas de correção desse impacto. As medidas mitigadoras têm como finalidade básica minimizar e/ou eliminar os danos ambientais previstos no estudo realizado. A equipe multidisciplinar deverá indicar os equipamentos de controle ambiental que deverão ser utilizados, considerando sua adequação à localidade do empreendimento e a fase na qual deverá ser adotado. Na definição de medidas mitigadoras, deverão ser abordados alguns aspectos, dentre os quais: a sua natureza preventiva ou corretiva, a fase do empreendimento que deverão ser adotadas, o fator ambiental a que se destinam, o prazo de permanência de suas aplicações, a responsabilidade pela implementação, o custo.⁴⁰

⁴⁰ MILARÉ, Edis, *op.cit.*, p. 460.

Cumpra esclarecer que entre tais medidas mitigadoras, podem existir medidas compensatórias do dano ambiental proposto. Tais medidas seriam uma espécie de indenização ao governo e à população pelo dano ambiental causado. A esse respeito, cumpre transcrever as palavras do professor Michel Prieur, Presidente do Centro Internacional de Direito Comparado do Meio Ambiente: “A idéia de compensar as conseqüências prejudiciais é interessante, mas perigosa. (...) Há então uma espécie de comércio, que consiste em oferecer às populações concernentes uma contrapartida para fazê-la psicologicamente aceitar o projeto. É nisto que a compensação é perigosa. A proteção do meio ambiente aí raramente encontra seu valor e o procedimento passa a ser mais um meio de comprar o direito de poluir ou de destruir um ecossistema.”⁴¹ Devemos observar, portanto, que a questão da compensação deve ser implementada com extrema cautela, pois, em matéria ambiental, nem tudo pode ser objeto de transação; existindo danos ambientais que são inegociáveis.

IV- Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

Como podemos perceber, o EIA deverá prever e elaborar o programa de monitoramento e acompanhamento do empreendimento; mas, essa elaboração não compreende sua realização, já que o programa deverá ser concretizado após o licenciamento e, como já fora analisado, o EIA é um estudo prévio de impacto ambiental, ocorrendo antes da emissão da licença ambiental que garante sua efetividade na prevenção do dano ambiental. O objetivo básico do monitoramento é a sistematização de atividades de acompanhamento da evolução dos impactos ambientais causados pela atividade/obra; devendo ser apresentadas as medidas de controle e/ou mitigadoras, que deverão ser implementadas nas diversas fases da implementação do projeto.

Há de se observar que um EIA que não contempla todos os pontos mínimos do seu conteúdo, previsto na legislação, é um estudo inexistente; e um EIA que, embora contemple formalmente esses pontos, não os analisa de forma adequada e consistente, é um estudo insuficiente. Em termos práticos, constata-se que, se insuficiente ou inexistente o Estudo de Impacto Ambiental, a obra ou atividade não poderá ser licenciada e se já tiver havido licenciamento, este será inválido.⁴²

⁴¹ PRIEUR, 1996 *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*. 9ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 217.

⁴² MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *op.cit.*, p.69.

3.5 DO RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL – RIMA

Apesar de serem tidas, vulgarmente, como sinônimas, as expressões EIA e RIMA são distintas; apresentam, cada um desses procedimentos, requisitos e conteúdos mínimos que os distinguem e separam. Nesse contexto, compõe anotar as palavras de Antônio Herman Benjamin:

O EIA é o todo: complexo, detalhado, muitas vezes, com linguagem, dados e apresentações incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público.⁴³

Assim, podemos constatar que a existência de um relatório de impacto ambiental tem por objetivo tornar compreensível para o público as informações contidas no EIA⁴⁴; pois esse traz, muitas vezes, informações tão especializadas e complexas que se tornam de difícil compreensão para o leigo. Compreendemos, então, que as informações técnicas do EIA devem ser expressas pelo RIMA, em linguagem acessível ao público, ilustradas por mapas, escalas adequadas, quadros, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender claramente as possíveis conseqüências ambientais do projeto e suas alternativas, comparando as vantagens e desvantagens de cada uma delas.⁴⁵ Percebe-se, assim, que o RIMA facilita a aplicabilidade plena do procedimento ao garantir-lhe mais fácil acesso pela coletividade.

O RIMA deve refletir as conclusões do EIA, assim a Resolução 001/86 do CONAMA, em seu artigo 9º especifica o seu conteúdo mínimo. Por ser um documento conclusivo do Estudo de Impacto Ambiental, podemos constatar a semelhança entre o conteúdo mínimo do RIMA e do EIA:

Art. 9º: O relatório de impacto ambiental – RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

I- os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

⁴³BENJAMIN, Antônio Herman. *Os princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limites da discricionariedade administrativa*. Revista Forense, 317. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 27.

⁴⁴FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, *op.cit.*, p.69.

⁴⁵BENJAMIM, Antônio Herman; MILARÉ, Edis, *op.cit.*, p. 47.

II- a descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação, a área de influência, as matérias primas, e mão de obra, as fontes de energia, os processos técnicos operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III- a síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;

IV- a descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V- a caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI- a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderem ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII- o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII- recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Essas formalidades na apresentação do RIMA são de obediência obrigatória e, caso descumpridas, estar-se-á impedindo o acesso adequado da população a informações sobre as repercussões econômicas, sociais e ambientais causadas pelo empreendimento. Considere-se que a ausência ou deficiência da participação popular poderá invalidar a emissão das licenças que forem, eventualmente, concedidas.⁴⁶

⁴⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *op.cit*, p.78.

3.6. DA PUBLICIDADE E POSSIBILIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Conforme anota Antônio Herman Benjamin, em sede de EIA/RIMA dois princípios fundamentais se destacam: o princípio da publicidade e o princípio da participação pública.⁴⁷

A lei 6938/81, no seu artigo 10, § 1º, prevê que os requerimentos de licenciamento ambiental, bem como a concessão de cada uma das licenças exigidas – licença prévia, licença de instalação e licença de operação – será publicada no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.⁴⁸ A interpretação desse dispositivo deve ser feita em conformidade com a imposição do artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal de que seja dada publicidade ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental; deve-se observar, no entanto, que o interessado poderá solicitar e demonstrar a necessidade de ser respeitado o sigilo industrial.

A aplicabilidade dessa exigência de publicidade visa a permitir que a população possa participar ativamente das discussões a respeito da viabilidade da obra ou atividade licenciada, é um meio da população exercer seu direito na proteção de um bem de uso comum do povo – o meio ambiente; exigindo-se, também, transparência em todo o procedimento com o fim de serem evitadas fraudes. Nesse contexto, cabe analisar as palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

Se não houvesse comunicação pública, os comentários – possíveis na execução do EIA e na apresentação do RIMA – seriam praticamente inexistentes, representando um engodo de participação pública, pois ninguém poderia comentar o que ignora esteja pronto para ser comentado.” Esses comentários podem ser feitos por qualquer pessoa, associações que não tenham finalidade ambiental, por sindicatos, universidades, partidos políticos, tribos indígenas, Ministério Público, organismos da Administração direta e indireta, inclusive, o próprio proponente do projeto pode apresentar seus comentários ao RIMA.⁴⁹

Vale ressaltar que a publicidade dos requerimentos, das concessões de licenças ambientais e da realização de estudos de impacto ambiental, é requisito indispensável para que o licenciamento ambiental possa produzir efeitos.

A audiência pública aparece como um dos principais instrumentos para a efetiva proteção do meio ambiente e exercício dos princípios supra mencionados. Ela não possui

⁴⁷ BENJAMIN, Antônio Herman, *Os princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limites da discricionariedade administrativa*. Revista Forense, 317. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 37.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da, *op.cit.*, p.263.

⁴⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme, *op.cit.*, p. 231.

caráter decisório; é uma atividade de natureza consultiva que tem por fim expor aos interessados o conteúdo do EIA e do RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões, devendo ser respeitado, também, o sigilo industrial previamente invocado.

A convocação da audiência pública poderá ocorrer em quatro hipóteses: quando o órgão de gestão do meio ambiente julgar necessário; por solicitação de entidade civil – que não precisa ter em suas finalidades estatutárias, necessariamente, a defesa do meio ambiente; por solicitação do Ministério Público; a pedido de 50 ou mais cidadãos. A audiência pública sempre deverá ser realizada quando convocada por qualquer dos legitimados, cuidando-se de direito subjetivo destes e não mera faculdade do órgão licenciante.⁵⁰ É importante observar que se solicitada a audiência pública e não realizada pelo órgão público, a licença ambiental, eventualmente concedida, será inválida.⁵¹ Conforme afirmado anteriormente, a audiência pública é atividade de natureza consultiva; a ata da audiência e seus anexos servirão de base para a análise e o parecer final do órgão licenciador quanto a aprovação ou não do projeto.

⁵⁰BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos tribunais, n.15, jul/set,1999, p. 28.

⁵¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *op.cit*, p.83

4 ASPECTOS LEGAIS DO EIA

4.1 O EIA NA CONSTITUIÇÃO

A partir da Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988, a tutela ambiental foi elevada à garantia fundamental para as presentes e futuras gerações, porquanto, o equilíbrio ecológico e a proteção ambiental passaram a ser inerente ao uso comum do povo e essenciais à sadia qualidade de vida, avanço jurídico este, altamente elogiável, dada a incontestante importância inestimável do interesse público em pauta.⁵² Esse enfoque de proteção para as gerações futuras ampliou muito o alcance do direito ao meio ambiente que, agora, deve ser compatível com o desenvolvimento econômico a ponto de este ser limitado para a preservação futura de recursos naturais. Uma das inovações da carta foi criar o dever constitucional do Poder Público de preservar o meio ambiente, transformando a sua atuação, que deixa de ser discricionária, passando a uma ação vinculada como ressalta Edis Milaré.⁵³ A este propósito calham as palavras de Martin Mateo:

Las técnicas interventoras Del Derecho Administrativo clásico están pensadas para acomodar las conductas de los particulares e los intereses públicos definidos por la ley. Es la Administración, pues, la que desempeña el papel tutelar, controlando y reprimiendo las actuaciones de los ciudadanos. Sucede, sin embargo, que en el campo de la defensa ambiental, la Administración puede, aunque parezca paradójico, aparecer como potencialmente agresora del equilibrio ecológico. Esta curiosa situación es fruto de la constatada ampliación de competencias públicas materializadas en proyectos e iniciativas de gran envergadura, de transcendencia para el medio, y de la dispersión de responsabilidades en múltiples organismos y entes que propenden a defender celosamente sus funciones y a anteponer quizá los intereses que sectorialmente administran a los más amplios y globales que se concitan en la defensa del ambiente.⁵⁴

⁵² CERQUINHO, Maria Cuervo Silva Vaz. *Do impacto ambiental*. Revista dos Tribunais, ano 77, novembro de 1988, vol. 637. São Paulo: RT, 1988, p. 21.

⁵³ MILARÉ, Edis. *op.cit.*, p. 308.

⁵⁴ MARTIN, 1977 *apud* CERQUINHO, Maria Cuervo Silva Vaz. *Do impacto ambiental*. Revista dos Tribunais, ano 77, novembro de 1988, vol. 637. São Paulo: RT, 1988, p. 22 – “As técnicas interventoras do Direito Administrativo clássico estão elaboradas para acomodar as condutas dos particulares e dos interesses públicos definidos pela lei. E a Administração pode desempenhar um papel tutelar, controlando e reprimindo as atuações dos cidadãos. Ocorre que, no campo da defesa ambiental, a Administração pode, mesmo que pareça paradoxo, aparecer como potencialmente agressora do equilíbrio ecológico. Essa curiosa situação é fruto da ampliação constatada, de potências públicas materializadas nos projetos e iniciativas de grande envergadura de transcendência para o meio e da dispersão de responsabilidade nos múltiplos organismos e entes que propendem a defender cuidadosamente suas funções e a antepor talvez os interesses que administram setorialmente os mais amplos e globais e que se contrapõem à defesa do meio ambiente”(tradução nossa)

No capítulo que trata sobre os princípios informadores da ordem econômica, a Constituição da República ressalta a defesa do meio ambiente como limite daquela, segundo Édis Milaré, “estão desconformes – e, portanto, não podem prevalecer – atividades decorrentes da iniciativa privada (da pública também) que violem a proteção do meio ambiente.”⁵⁵

Nesse contexto, a Constituição definiu os instrumentos de garantia e efetividade do direito ao meio ambiente protegido e, dentre outros, exigiu a aplicação do prévio estudo de impacto ambiental (objeto do presente estudo) para a instalação de obra ou atividade que cause ou possa causar significativa degradação, expressando claramente o caráter preventivo que deve ser aplicado quando se trata de proteção ambiental.

Foi a partir de então que o EIA ganhou *status* constitucional e se consolidou no papel de um dos mais importantes instrumentos de proteção do meio ambiente, já que destinado à prevenção de danos, consagrando, assim, sua efetividade. O objetivo central do EIA é evitar que uma obra ou atividade, plenamente justificável sob o ponto de vista econômico, venha a causar, posteriormente, prejuízos irremediáveis ao meio ambiente; daí a necessidade de que seja realizado o estudo previamente à implantação do projeto.

Vale ressaltar que o procedimento do EIA não é somente legal e compulsório; ele é altamente pedagógico com cunho social visando à participação de toda a população que possua algum interesse no projeto.

Grande parte das Constituições Estaduais, atualmente, consagra a exigência do estudo de impacto ambiental para o licenciamento de atividades que possam afetar negativamente o meio ambiente. Dessa forma, é reforçado e consolidado, ainda mais, o aludido instrumento. O assunto se reveste de grande relevância, pois, nos termos da legislação brasileira, aos Estados compete, fundamentalmente o licenciamento ambiental.

4.2. COMPETÊNCIA SOBRE O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

Devemos considerar, nesse momento, que a competência sobre o Estudo de Impacto Ambiental deve ser analisada sob dois aspectos: o primeiro com o fim de saber qual a entidade estatal é competente para legislar sobre a matéria; e o outro aspecto objetivo definir o

⁵⁵ MILARÉ, Edis. *op.cit.*, p. 305.

órgão ao qual cabe exigir o Estudo de Impacto Ambiental e avaliar seus resultados; ambos aspectos com o escopo de assegurar a efetividade do procedimento.

4.2.1 Da competência legislativa

A possibilidade de se exigir a realização do EIA para o licenciamento de determinadas instalações é uma emanção constitucional do poder de polícia do Estado. O poder de polícia decorre da lei e só dela. Dessa forma, é possível se afirmar que o policiamento de determinada atividade é da atribuição da pessoa de direito público interno dotada de competência legislativa sobre o tema.⁵⁶

A Constituição Federal de 1988 atribui competência legislativa sobre assuntos do meio ambiente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme dispõe o artigo 24, V, VI, e VII. Como se observa, trata-se de competência legislativa concorrente, estando limitada a União a estabelecer normas gerais (art. 24, §1º); aos Estados e ao Distrito Federal, cabe suplementação dessas normas. Deve ser observado, também, que a Carta Magna atribui competência legislativa suplementar aos Municípios, consoante se observa na análise do artigo 30, II.⁵⁷ Na repartição de competências legislativas, aplica-se o princípio da predominância dos interesses, de modo que à União caberão as matérias de interesse nacional; aos Estados, as de interesses regional; enquanto aos municípios, tocarão as competências legislativas de interesse local.⁵⁸

A competência para legislar sobre estudo de impacto ambiental é a mesma competência para legislar sobre o meio ambiente, isto é, União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem e devem legislar sobre o conteúdo, condições e procedimentos que se façam necessários para que os estudos de impacto ambiental sejam válidos dentro de cada esfera administrativa da Federação. O que podemos constatar é que o artigo 8º, inciso, I, da Lei 6938/81 atribui ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA a competência para fixar normas gerais de licenciamento ambiental; assim, o CONAMA apresenta um padrão nacional mínimo de proteção ambiental que deve ser observado pelos Estados e municípios em suas legislações para que se torne, o EIA, um efetivo instrumento de proteção ao meio ambiente.

⁵⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *op.cit.*p. 259.

⁵⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, *op.cit.*, p.59.

⁵⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.287.

4.2.2 Da competência para exigir o EIA

Consoante se observa na análise do texto constitucional, cabe ao Poder Público exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental. A expressão Poder Público, utilizada para definir o órgão a que cabe exigir o EIA, é bastante ampla, compreendendo aí União, Estados e Municípios,⁵⁹ que devem se utilizar do EIA, quando necessário, para garantir o direito, cabível a todo cidadão, de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado.

O CONAMA, ao editar a Resolução 001/86, autorizado pela Lei 6938/81, estabeleceu que o estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório – RIMA, devem ser submetidos à aprovação do órgão estadual competente e, em caráter suplementar, ao IBAMA (Art. 2º, Resolução 001/86 do CONAMA). “Órgão estadual competente” é o órgão ou entidade estadual que integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente como responsável pela execução de programas e projetos de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, conforme se verifica na redação do Art. 6º, da Lei 6938/81; que possui entre as suas competências a de analisar e aprovar estudos prévios de impacto ambiental e respectivos relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA) da instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Como já fora verificado, essa competência estadual não é absoluta, é apenas primária. Tal assertiva foi ratificada pelo artigo 5º, parágrafo único, da Resolução CONAMA nº 237/97 que dispõe que o órgão ambiental estadual fará o licenciamento após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios envolvidos no processo de licenciamento.

Importante observar que não se reconhece aos municípios a competência para apreciar e aprovar o estudo de impacto ambiental,⁶⁰ competindo-lhes apenas exigir o estudo quando a obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental estiver incluída no campo de interesse local. Essa possibilidade do município exigir o EIA está consagrada no texto constitucional artigo 23, inciso VI e VII afirmando que a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das

⁵⁹ BUGALHO, Nelson R., *op.cit*, p. 20.

⁶⁰ SILVA, José Afonso da, *op.cit*, p.258.

florestas, fauna e flora são de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

4.3 O EIA E O MINISTÉRIO PÚBLICO

De fundamental importância é a alusão ao papel essencial do Ministério Público na efetiva proteção ao meio ambiente; importância essa que outrora não era exercida com tanta veemência já que inexistia embasamento legal para tal competência. Esse cenário de descaso com a proteção ambiental mudou a partir da edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – 6938/81 – que em seu artigo 14, § 1º afirmava que: “sem obstar a aplicação das penalidades previstas nesse artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa indenizar ou reparar dos 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.*” (grifos nossos)

Inovou a Lei 6938/81 ao atribuir legitimidade ao Ministério Público para propor ação civil por danos causados ao meio ambiente, mas foi com a Lei 7437/85 – Lei de Ação Civil Pública – que ao Ministério Público da União e do Estado foi ampliado o poder de intervenção mais abrangente das questões ambientais; dessa forma, o citado órgão Ministerial passou a propor ação civil pública, além de proceder a investigação acerca de práticas danosas ao meio ambiente.

Interessante observar que a Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo específico sobre a competência do Ministério Público, assegurando-lhe uma carreira própria e garantias de independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; causa de tal autonomia justifica-se por ser o Ministério Público um órgão fiscalizador cuja função é direcionada, primariamente, à proteção dos interesses sociais, difusos e coletivos. A partir dessa afirmação, foi constatado que diversas ações foram propostas pelo Ministério Público, contra o Poder Público⁶¹ que, ao construir estradas, hidrelétricas e outras obras, deixa de realizar o EIA/RIMA ou o faz sem observar a forma adequada, inviabilizando a efetiva proteção ambiental.

⁶¹ BENJAMIM, Antônio Herman; MILARÉ, Edis, *op.cit.*, p. 55.

Nesse contexto, há de se observar que a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público institui as recomendações dirigidas aos órgãos da administração pública, direta ou indireta; recomendações essas que não tem natureza de decisão judicial, mas colocam o recomendado em posição de ciência da legalidade do procedimento. O Ministério Público pode expedir recomendações para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, sua reformulação, o tipo de local e horário da audiência pública, para realização de inspeção onde poderá haver ou já houve dano ao meio ambiente, para que o órgão público ambiental não expeça a licença, dentre outras.⁶²

O que nos resta claro é que devem estar atentos Ministério Público e comunidade para a preservação do meio ambiente e exigir, sempre que possível e necessário, a realização do EIA que se constitui, sem dúvidas, um ágil, efetivo e eficiente instrumento na prevenção de danos.

4.4 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO EIA

4.4.1 Lei 6803/80

O estudo de impacto ambiental foi introduzido, expressamente, em nosso Direito positivo pela Lei 6803, de 02 de julho de 1980 que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. De acordo com esse diploma legal, a aprovação de zonas de uso estritamente industrial, destinadas à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e as instalações nucleares, será precedida de estudos especiais de alternativas e avaliações de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da decisão a ser adotada.

Há de se observar que a Lei 6803/80 é fruto de um regime autoritário que além de restringir a incidência do estudo de impacto ambiental – pela taxatividade de suas hipóteses de ocorrência – não garante qualquer instrumento de participação da comunidade no processo decisório de escolha das alternativas ou na fiscalização do EIA. Constata-se, assim, que a lei em comento considera o procedimento do EIA pouco relevante na proteção do meio ambiente

⁶² MACHADO, Paulo Affonso Leme, *op.cit.*, p. 347.

e, como afirma Antônio Herman Benjamin, essa lei “tem estreita utilidade no processo diário de destruição da natureza.”⁶³

4.4.2 Lei 6938/81

A partir da década de 80, o homem passa a ter uma maior preocupação com o meio ambiente; isso ocorre diante da notícia de vários desastres ecológicos e a finitude de alguns recursos naturais que poderiam obstaculizar o desenvolvimento econômico; nesse contexto, surge o movimento ambientalista que pugna pela preservação do meio ambiente e é contra todo gênero de poluição. Nessa época, surge a oposição entre o crescimento econômico e a proteção ambiental, dando origem ao crescimento sustentável que seria um meio de conciliar o desenvolvimento econômico e a defesa do meio ambiente. Nesse cenário, é editada a Lei 6938/81 – a Política Nacional do Meio Ambiente.

Concebida, elaborada e sancionada num período de declarado autoritarismo político – administrativo, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente sofreu limitações impostas por fatores políticos e geopolíticos predominantes na época, assim como de distorções econômicas e sociais que afetavam a sociedade brasileira. Sem embargo, revelou-se valioso instrumento legal para nortear e balizar as intervenções sobre o meio ambiente, originadas da ação dos governos e da iniciativa privada.⁶⁴

No referido diploma legal, considerado importante marco do ambientalismo brasileiro, o EIA é introduzido no quadro normativo como instrumento de avaliação de impacto ambiental da Política Nacional do Meio Ambiente com o fim de evitar ou reduzir possíveis danos de significativa degradação, procedendo a estudos ou análises pertinentes a viabilidade de implementação de determinada atividade ou obra.

Faz-se necessário informar que, seguindo os passos do sistema anterior, a Política Nacional do Meio Ambiente não estabeleceu o conteúdo mínimo do EIA nem fez constar o momento de sua preparação; também olvidou de garantir meios possíveis para que a sociedade pudesse interferir ou observar/fiscalizar a realização do referido procedimento; não podendo ser, dessa forma, um efetivo meio para que a comunidade auxiliasse na proteção

⁶³ BENJAMIM, Antônio Herman; MILARÉ, Edis, *op.cit.*, p.18.

⁶⁴ MILARÉ, Edis. *op.cit.*, p. 387.

ambiental.⁶⁵ Desta feita, o aludido diploma não assegurou a efetividade plena do procedimento.

Cumpra mencionar que a Lei 6938/81 marca uma mudança qualitativa no quadro legal de proteção ao meio ambiente, pois busca criar um sistema estruturado e organicamente coerente para o alcance dos objetivos fixados naquele texto normativo⁶⁶; é com esse fim que é instituído o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – que vem a ser o grande esqueleto da gestão ambiental no Brasil.

4.4.3 Decreto 88351/83

O decreto supramencionado regulamentou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; fixou, inclusive ampliando o conteúdo da lei regulamentada, regras sobre os estudos de impacto ambiental, para fins de licenciamento de atividades relacionadas com construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, bem como com empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.⁶⁷

Inovou, o referido decreto, no sentido de possibilitar ao CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente (órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA) – a determinação e observância de alguns critérios e resoluções a serem obedecidos na execução do estudo de impacto ambiental. “Estabeleceu a vinculação da avaliação de impactos ambientais aos sistemas de licenciamento, outorgando ao CONAMA a competência para fixar os critérios segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, com poderes para tal fim de baixar resoluções que entender necessárias.”⁶⁸

4.4.4 Decreto 99.274/90

A lei 6938/81 foi regulamentada pelo Decreto 88.351/83 – posteriormente revogado e substituído pelo Decreto 99.274/90 – que disciplinou alguns aspectos gerais do EIA e

⁶⁵ BENJAMIM, Antônio Herman; MILARÉ, Edis, *op.cit.*, p.18.

⁶⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa, *op.cit.*, p. 254.

⁶⁷ TAUK-TORNISIELO, Sâmia Maria; GOBBI, Nivar; FOWLER, Harold Gordon (Org.). *Análise Ambiental: uma visão multidisciplinar*. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1995, p. 20.

⁶⁸ BENJAMIM, Antônio Herman; MILARÉ, *op.cit.*, p.19.

igualmente atribuiu ao CONAMA competência para fixar critérios quanto a exigência de estudo de impacto ambiental para fins de licenciamento ambiental.⁶⁹

O decreto 99.274/90 expressamente revogou o decreto 88.351/83 com o propósito de se adaptar com a então nova Constituição Federal de 1988. Como avanço legislativo mais significativo, faz-se necessário mencionar que o EIA passa a não ser simples pressuposto no processo de licenciamento, podendo ser inserido no equacionamento de planos, programas e projetos públicos ou privados. Cumpre mencionar, no entanto, que essa nova função do estudo de impacto ambiental não encontrou – ainda – seu papel de efetivo meio de preservação do meio ambiente, frente à Administração.

Podemos observar, outrossim, que o Decreto manteve a competência do CONAMA para a fixação de normas de estudos de impacto ambiental com vistas ao licenciamento de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, senão vejamos:

Art.17: (...)

§ 1º - Caberá ao CONAMA fixar critérios básicos, segundo os quais serão exigidos *estudos de impacto ambiental* para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

⁶⁹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *op.cit*, p.07.

4.4.5 Resolução CONAMA 001/86

Antes de discorrer sobre a o conteúdo da resolução supra citada, apresenta-se de suma importância tecer breves comentários sobre as resoluções desse órgão – o CONAMA, demonstrando sua validade e aplicabilidade. Conforme analisado anteriormente, a Lei 6838/81 fixou em seu artigo 8º algumas competências ao CONAMA; foi concedida, também, a esse órgão consultivo, competência para fixar critérios e normas para exigência e realização do EIA, segundo art. 18, caput, e §§ 1º ao 3º do Decreto 88351/83. A resolução 001/86 do CONAMA, disciplina em todas as suas particularidades o estudo de impacto ambiental como condição para o licenciamento de determinadas obras e atividades nela indicadas. Essa resolução foi elaborada com base no disposto na Lei 6938/81 e no Decreto 88351/83, em obediência às normas neles estabelecidas e dentro dos limites das atribuições do CONAMA, legal e regularmente previstas. Como bem expressa Diógenes Gasparini, a resolução é “a fórmula de que se valem os órgãos colegiados para manifestar suas deliberações em assuntos da respectiva competência ou para dispor sobre seu próprio funcionamento”; portanto, a resolução 001/86 do CONAMA aparece como verdadeiro ato administrativo normativo, expedido por órgão colegiado federal detentor de atribuições infra-regulamentares que lhe foram conferidas de forma expressa e específica, em tema de estudo de impacto ambiental. Nesse contexto, cumpre mencionar as palavras de Álvaro Luiz Valery Mirra:

A normatização, pela via regulamentar, do EIA é um desses casos típicos (nos quais o Poder Legislativo é imponente para acompanhar a velocidade das mudanças técnicas, científicas e sociais; cabendo ao Executivo assumir o papel de agente normativo da vida social), em que se atribui ao CONAMA a disciplina mais específica e minuciosa da matéria, não só por ser um órgão colegiado habilitado tecnicamente para cuidar de detalhes sobre os critérios e as condições para a realização do estudo de impacto e atividades a eles sujeitas, mas também por ser composto de representantes de diversos setores da sociedade civil, ao lado de representantes de órgãos e entidades governamentais, diretamente interessados no assunto.⁷⁰

Pode-se considerar a Resolução 001/86 do CONAMA como a norma regulamentar que norteou a efetividade do estudo de impacto ambiental no Brasil; estabeleceu, em caráter exemplificativo, atividades que para que seja concedida a licença ambiental, dependerão de

⁷⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *op.cit*, p.15.

estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório; além do que, a referida resolução regulamentou todo o procedimento do EIA, conforme já analisado em capítulo oportuno.

Interessante observar que a Resolução 001/86 deveria estabelecer as definições, responsabilidades, critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental; no entanto, a aludida Resolução deu tratamento quase exclusivo ao EIA, o que induziu diversos conceituados ambientalistas a considerar que a Avaliação de Impacto Ambiental se limitava a essa figura. Essa situação já foi bem esclarecida, pelo menos na esfera legal, a partir da edição da Resolução 237/97, a ser ulteriormente analisada.

4.4.6 Resolução 006/87 do CONAMA

A Resolução CONAMA, 006/87 dirigiu-se especificamente ao licenciamento ambiental de obras de grande porte, especialmente aquelas nas quais a União tenha interesse relevante, como a geração de energia elétrica, evidenciando-se a obrigatoriedade de prévio estudo de impacto ambiental, quando da solicitação da licença prévia do empreendimento. Tem foco nos empreendimentos que comportem significativos riscos de eventuais degradações, senão vejamos o seu artigo 1º:

Art. 1º - Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de obras de grande porte, assim considerado pelo órgão licenciador com fundamento no RIMA, terá sempre como um dos seus pré-requisitos, a implantação de uma Estação ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área.

4.4.7 Resolução 009/87 do CONAMA

Essa Resolução teve um papel fundamental na possibilidade da participação da coletividade no procedimento do estudo de impacto ambiental; isso ocorre, pois ela regulamentou a realização das audiências públicas nas hipóteses de licenciamento em que o processo licenciatório envolver o EIA/RIMA.

A resolução em questão veio disciplinar e detalhar todo o procedimento da audiência pública, como: a finalidade; o local de efetivação da mesma, ou seja, determinado de forma inequívoca que não se dificulte o acesso dos interessados ao espaço no qual será realizada; o prazo para a solicitação da audiência além de prever quais os interessados podem requerer a execução da discussão pública do projeto.

4.4.8 Resolução 237/97 do CONAMA

A Resolução 237/97 expedida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA traz inovações que merecem alguns comentários sobre o procedimento administrativo do estudo de impacto ambiental e sobre o licenciamento ambiental (sua concessão e respectivos prazos); considera a necessidade de se incorporar ao sistema de licenciamento os sistemas de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua da qualidade ambiental.

Inovou a aludida resolução ao tentar municipalizar o procedimento do EIA afirmando que “compete ao órgão ambiental municipal, o licenciamento ambiental de empreendimento e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado”, conforme se observa no Art. 6º, da Resolução CONAMA 237/97. Entretanto, os municípios só podem exercer essa prerrogativa dada pela referida resolução, se houver lei municipal que regulamente o licenciamento em nível municipal, isso ocorre em decorrência do princípio da estrita legalidade dos atos da Administração Pública.⁷¹ Resta claro, no entanto, que o referido diploma legal não estabeleceu o que seria “impacto ambiental local”, pois, conforme já analisado anteriormente, a instalação de uma atividade ou empreendimento causa impactos tanto ambientais quanto socioeconômicos que vão muito além dos limites territoriais de um município; dessa forma, torna-se bastante complexa a aplicabilidade desse dispositivo, pois é difícil mensurar quando e se os impactos ambientais somente incidem dentro dos limites territoriais de determinado município.

Cumprir mencionar, outrossim, que a partir da experiência acumulada, foi consagrado que a AIA – Avaliação de Impacto Ambiental não pode ser reduzida a uma única modalidade, o EIA; deixando-se claro (como já explanado anteriormente) que o EIA é espécie do gênero

⁷¹BATISTA, Fernando Lima. *Licenciamento ambiental e a resolução do Conama 237/97*. Revista do Direito Ambiental, São Paulo, v. 5, n. 18, 2000, p.143.

“estudos ambientais” ou avaliação de impacto ambiental. Note-se, também, que a referida resolução consagrou o EIA – Estudo de Impacto Ambiental – como uma das mais importantes espécies da AIA.⁷²

Além dessas inovações, a referida resolução revogou expressamente o artigo 7º da Resolução 001/86, determinado que quaisquer estudos ambientais devem ser realizados por profissionais habilitados, às expensas do empreendedor, o qual fica, juntamente com esses técnicos, responsável civil, administrativa e penalmente pelas informações prestadas às autoridades ambientais.⁷³

⁷² MILARÉ, Edis. *op.cit.*, p.437.

⁷³ BATISTA, Fernando Lima, *op.cit.*, p. 145.

5 DA EFETIVIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Muito se tem discutido, na atualidade, acerca da aplicabilidade e efetividade do procedimento do Estudo de Impacto Ambiental. Conforme fora analisado em capítulos anteriores, a aludida ferramenta de proteção ao meio ambiente é plenamente necessária e eficaz. A aplicação do procedimento do EIA, nas atividades comprovadamente prejudiciais ao meio ambiente, no intuito de proteger a natureza e salvaguardar a saúde humana e a vida em geral, constitui uma das inovações mais importantes na realidade social, vez que proporciona a participação da população e convenientes decisões e controle por parte da autoridade competente.

Em análise da efetividade do referido instituto, percebe-se que essa designa a atuação prática da norma, fazendo prevalecer, no mundo dos fatos, os valores por ela tutelados; ela simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social; ao ângulo subjetivo, aplicável é a norma constitucional que enseja a concretização do direito que nela se substancia, propiciando o desfrute real do bem jurídico assegurado, *in casu*, o meio ambiente.⁷⁴ Dessa forma, é possível afirmar que há aplicação do Estudo de Impacto Ambiental, conforme mandamento constitucional, quando o órgão licenciador exige a realização do referido estudo para a emissão de licença de determinada atividade com o fim de que possa ser exercido o controle do impacto ambiental ocasionado por tal empreendimento ou obra.

Esse controle exercido pela autoridade pública licenciadora faz com que muitos empreendedores e aqueles que desconhecem o objetivo do instituto, o encarem como verdadeiro empecilho ao desenvolvimento econômico e social, um procedimento desmobilizador do progresso, discutindo, pois, a aplicabilidade do EIA. Contudo, deve ser percebido que não existe dilema entre o desenvolvimento e o meio ambiente e é com esse propósito que foi criado o Estudo de Impacto Ambiental; tendo como, um de seus objetivos, o de discutir os instrumentos e mecanismos que conciliem o projeto desenvolvimentista com o meio ambiente, minimizando ao máximo os possíveis impactos negativos na implantação do projeto. Tanto é assim que existem as denominadas – e já estudadas – medidas mitigadoras e compensatórias do impacto ambiental provocado, que objetivam diminuir ou compensar o

⁷⁴ BARROSO, Luis Roberto, *A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira*. Revista Forense nº 317. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

impacto provocado com a execução da obra ou atividade; permitindo, assim, que essa seja realizada mesmo na ocorrência de significativo impacto, pois há interesses outros na implantação do projeto. Nesse contexto, vejamos o despacho do Ministro do STF Octavio Gallotti:

Despacho: - 1. Trata-se de liminar concedida, em mandado de segurança, por decisão colegiada do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, para atribuir efeito suspensivo a agravo de instrumento interposto contra decisão de primeiro grau que, em cautelar movida pelo Ministério Público Federal, ordenara, também liminarmente, dever abster-se, a empresa requerida (impetrante do mandado de segurança), da prática de qualquer ato conducente à destruição de determinada área de manguezal, no litoral pernambucano. 2. A supressão do mangue, disposto sobre a superfície de 8,16 hectares, foi aprovada, mediante prévio estudo de impacto ambiental, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Minerais - IBAMA e pela Companhia Pernambucana de Controle da Poluição Ambiental e de Administração dos Recursos Hídricos, órgãos da administração indireta da União Federal e do Estado de Pernambuco, respectivamente. 3. Houve-se em consideração, para esse assentimento, de um lado, o interesse social do empreendimento projetado para o local (complexo turístico); de outro, o compromisso da compensação do manguezal erradicado (já bastante degradado por assoreamento natural) pela produção de espaço equivalente da mesma espécie vegetal. 4. Assim sendo, sem antecipar juízo de mérito sobre as irregularidades argüidas na ação cautelar ajuizada pelo Ministério Público, não encontro, na espécie, fundamento suficiente para acolher a suspensão de segurança, que estaria a depender da demonstração de dano ao meio ambiente, em magnitude capaz de torná-lo equiparável à grave lesão à saúde pública (pressuposto exigido pelo art. 4º da Lei nº 4.348-64 e pelo art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal). 5. Indefero, portanto, o pedido. Publique-se. Brasília, 06 de junho de 1994. Ministro OCTAVIO GALLOTTI⁷⁵

Interessante notar as palavras do Professor Walber de Moura Agra⁷⁶:

quando a norma realiza os seus efeitos de acordo com a finalidade para a qual foi criada, alcançando os objetivos previstos pelo legislador, denominamos isso de eficácia social, igualmente chamada efetividade. A eficácia jurídica ocorre quando a norma tem possibilidade de produzir os efeitos previstos quando da sua elaboração.

Diante disto, quando o órgão público exige o EIA para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, prevenindo, assim, a ocorrência de irreparável impacto ambiental, constata-se a efetividade da norma constitucional prevista no artigo 225, IV, da Constituição Federal de 1988; percebe-se, pois, que a norma que exige o estudo de impacto ambiental é eficaz, existindo na realidade

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança SS656/PE. Relator: Ministro Octavio Gallotti, Brasília, DF, 06 de junho de 1994. DJ 10.06.94, p. 14801.

⁷⁶ AGRA, Walber de Moura, *Manual de Direito Constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 87.

condições adequadas para que ela produza seus efeitos. É o que ensina o Professor Tércio Sampaio Ferraz: “a eficácia tem a ver com a aplicabilidade das normas como uma aptidão para produzir efeitos.”⁷⁷

Importante observar que por ser considerado um instituto “recente” no direito positivo brasileiro, tendo se consagrado como instrumento preventivo e protetor do meio ambiente com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, levará ainda algum tempo para que se atinja a marca, por exemplo, da França que é o país que produz a maior quantidade de estudos de impacto ambiental do mundo, da ordem de cinco mil por ano⁷⁸. No Brasil, apesar de recente, possui uma das mais desenvolvidas legislações de estudo de impacto ambiental do mundo, devendo ter sua aplicação em todo o território nacional com o fim de que sejam evitadas construções, por exemplo, de obras gigantes (grandes barragens hidrelétricas, auto-estradas, aeroportos, pólos petroquímicos, cloroquímicos, siderúrgicos etc.) independentemente de acurados e regulares estudos de impactos locais e regionais, com o que se perdem ou se comprometem, muitas vezes, importantes ecossistemas e enormes bancos genéticos da natureza.⁷⁹

O estudo de impacto ambiental constitui novo procedimento preventivo e controlador imposto pelas exigências sociais contemporâneas, aparecendo como inovação profunda e ajustável à solução da problemática da deterioração ambiental. E é com esse objetivo de prevenir o meio ambiente de possível degradação ambiental que são decididas inúmeras lides no cenário jurídico brasileiro – exigindo-se a aplicação do EIA/RIMA que passa a exercer seu real papel como Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Foi devido a esse entendimento de que o EIA é um instrumento o qual previne o dano ao meio ambiente que a Constituição Federal o consagrou como estudo prévio de impacto ambiental, não sendo possível, assim, a realização do estudo em fase ulterior da implantação do empreendimento. Corroborando esse entendimento de caráter preventivo do referido estudo, interessante observar os posicionamentos dos Tribunais sobre o assunto:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. PROVA PERICIAL. ESTUDO PREVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E RELATORIO DE IMPACTO AMBIENTAL(RIMA). O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E O

⁷⁷ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio, *Introdução ao Estudo do Direito. Técnica, decisão, dominação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 195.

⁷⁸ SANCHEZ, Luis Enrique, *Os papéis da Avaliação de Impacto Ambiental*, Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 0, 1995, p.144.

⁷⁹ MILARÉ, Edis, *A importância do Estudo de Impacto Ambiental*, Revista dos Tribunais, ano 77, abril de 1988, vol. 630. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 251.

RELATORIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA) REALIZADO PELA FEPAM DEVE SER ANTERIOR A AUTORIZACAO DA OBRA E/OU AUTORIZACAO DA ATIVIDADE. DESCABE A DETERMINACAO DA REALIZACAO DA REALIZACAO PELA FEPAM DO EIA/RIMA DEPOIS DE A EMPRESA ESTAR EM PLENA ATIVIDADE. A COMPROVACAO DA ATIVIDADE POLUIDORA DE EMPRESA EM OPERACAO PODERA SER REALIZADA ATRAVES DE OUTRA PROVA TECNICA. AGRAVO PROVIDO.(Grifos nossos)⁸⁰

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LIMINAR.DANO AMBIENTAL. CORTE DE ÁRVORES. EIA/RIMA.

O estudo de impacto ambiental é decorrência direta do mandamento constitucional que se preocupou com a preservação e não com a restauração do meio ambiente. Desta forma é de ser suspenso o corte de árvores ao longo da BR-101 até a apresentação do EIA/RIMA, uma vez que este é o meio adequado de afastar a degradação ambiental.

Agravo improvido.(Grifos nossos)⁸¹

O EIA surgiu como requisito imperioso para a concessão da licença ambiental no caso de projetos capazes de causar significativa degradação ao meio ambiente. Como bem acentua Antônio Herman Benjamin⁸² “o licenciamento é parte do planejamento ambiental e o EIA deve ser visto como uma ferramenta de gerenciamento ambiental no interior do processo de planejamento de uso do solo.”

Há uma independência absoluta no sistema brasileiro entre licenciamento e EIA, sendo que a aprovação deste é o pressuposto indeclinável para o licenciamento, influenciando no mérito da decisão administrativa, e constituindo-se o guia rumo à confiabilidade da solução da administração. É de notar que o EIA exerce papel fundamental na concessão de licença de atividades ou obras capazes de causar significativo dano ao meio ambiente; funcionando como efetivo meio de proteção ambiental.

Consultado-se, mais uma vez, os precedentes jurisprudenciais, percebe-se que o entendimento é pacífico quanto à exigência do EIA:

EMENTA: Recurso de Agravo de Instrumento - Alegada preclusão de requerimento ministerial, em ação civil pública para juntada de laudo técnico de impacto ambiental - Não acolhimento. A Lei n. 7.804/89 deferiu competência para o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA - para deliberar, no âmbito de

⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento nº 597044999 da Segunda Câmara Cível, Relator: Arno Werlang. RS, julgado em 28 de abril de 1999.

⁸¹ BRASIL, Tribunal Regional Federal (4. Região). Agravo de Instrumento nº 9604522264/SC. Relator: José Luiz B. Germano da Silva. DJ 13 de agosto de 1997, p. 62924.

⁸² BENJAMIM, Antônio Herman, *Os princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limites da discricionariedade administrativa*. Revista Forense, 317. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 28.

sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente, expedindo a Resolução n. 001/86, que exige o estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - RIMA - para projetos urbanísticos em áreas de interesse ambiental. Não havendo tal estudo, a licença para implantação de loteamento em área de preservação permanente não tem validade jurídica, justificando ação civil pública ambiental, quando demonstrados danos ao meio ambiente, por notificações, autuações e termos de embargos do órgão estadual competente. Dentro do princípio do livre convencimento, pode o Juiz, a qualquer tempo, na procura da verdade real, determinar de ofício ou a requerimento da parte, a realização de prova pericial. Recurso desprovido.⁸³

Além de outras normas aplicáveis, salienta-se que o EIA será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependendo direta ou indiretamente do proponente do projeto. Essa norma a que deve obedecer o estudo de impacto ambiental é de extrema relevância para a efetiva proteção do meio ambiente. Isso ocorre por que, consoante analisado em capítulos anteriores, o aludido estudo tem caráter interdisciplinar; devendo, por isso, ser realizada uma análise do impacto em setores diversos; ante essa afirmação, não seria possível a realização do estudo por única pessoa, um profissional multifuncional, posto que necessário o profundo conhecimento em diversas áreas. Ressalte-se que essa equipe deve ser completamente imparcial em relação ao projeto analisado, mesmo que seja o proponente do projeto o contratante de tal equipe, pois tal é a seriedade e moralidade do procedimento do EIA; se assim não ocorresse, existiria um projeto viciado que não estaria observando a preservação do meio ambiente e sim defendendo os interesses pessoais de determinado empreendedor. A exigência da realização do EIA por equipe multidisciplinar é uma exigência legal, devendo ser observada em todos os procedimentos. Senão vejamos o posicionamento dos Tribunais:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. PROVA PERICIAL.

1. A realização da perícia resultou prejudicada tendo em vista a renúncia do perito do juízo que apontou a dificuldade da realização da prova técnica por apenas um perito, em razão da complexidade da matéria fática que envolve diferentes áreas científicas, o que exigiria a presença de uma equipe multidisciplinar. 2. Considerando que o IBAMA e demais órgãos ambientais estão submetendo o EIA/RIMA apresentado pela agravante a uma minuciosa análise crítica e uma conseqüente exigência de complementação, a perícia determinada pelo juízo não tem mais a importância que lhe foi atribuída pela agravada, porque, na verdade, está ela sendo realizada pelos órgãos ambientais estatais, que foram atribuídos pelo despacho agravado ao perito do Juízo.⁸⁴

⁸³ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Agravo de Instrumento nº 9479. Relator: Des. Sólton d'Eça Neves. SC, em 18 de maio de 1995.

⁸⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Agravo de Instrumento nº 71221 (200004011354422/SC). Relator: Luiza Dias Cassales. Data da decisão: 21 de agosto de 2001.

Questão importante na aplicação do procedimento do estudo de impacto ambiental e que está diretamente ligada a sua efetividade, é a da publicidade e da participação comunitária no EIA que foi ratificada no comando da Carta Magna de 1988 que em seu art. 225, §1º, IV, obriga o poder público a dar publicidade ao Estudo de Impacto Ambiental, a Resolução CONAMA 237/97, em seu artigo 3º, também determina que ao EIA/RIMA “dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas.” É de bom alvitre considerar que a publicidade do procedimento é demasiadamente importante para a efetividade do EIA, pois é a partir do acesso às informações referentes ao estudo que a população poderá exercer seu direito na proteção do meio ambiente que é o fim dessa norma jurídica. A audiência pública é a garantia mais eficaz para que a comunidade possa exercer seu direito na proteção de um bem comum de todo o povo – o meio ambiente. O mais importante é que, não havendo a audiência pública, apesar de solicitada, a licença, caso concedida, não terá validade. Portanto, no sistema brasileiro, a audiência pública, quando cabível, é requisito formal essencial para a validade da licença.⁸⁵

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RELATÓRIO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA DO IBAMA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA.

Não se pode considerar como Estudo de Impacto Ambiental – na acepção que é dada à expressão pela legislação ambiental – estudo realizado por empresa contratada pela embargante não submetido a audiência pública. O IBAMA possui competência para exercer a fiscalização ambiental, ainda que adote posição contrária ao órgão estadual encarregado de tal vigilância. (Grifos nossos)⁸⁶

A partir dessas questões suscitadas e demonstrados alguns posicionamentos dos Tribunais, observa-se o amadurecimento do movimento ambientalista no Brasil, bem como o amadurecimento na aplicação de um dos maiores instrumentos de defesa do meio ambiente: o Estudo de Impacto Ambiental. Nesse sentido, o conteúdo do EIA, quando aplicado com estrita legalidade, sem máculas, deve ser, não só um efetivo instrumento preventivo da degradação do meio ambiente, mas também poderá contribuir com insumos, diretrizes e formulações para o planejamento ambiental das regiões impactadas e ajudar no planejamento estratégico das políticas setoriais⁸⁷.

⁸⁵ MILARÉ, Edis. *op.cit.*, p.463.

⁸⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Apelação Cível 226452 (199804010275499/SC). Relator: Paulo Afonso Brum Vaz. Data da decisão: 26 de outubro de 2000.

⁸⁷ TAUK-TORNISIELO, Sâmia Maria; GOBBI, Nivar; FOWLER, Harold Gordon (Org.), *op.cit.*, p. 95.

5.1 O CARÁTER DISCRICIONÁRIO DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO GARANTIA DA EFETIVIDADE DO PROCEDIMENTO

Na análise do caráter efetivo do estudo de impacto ambiental, faz-se de extrema necessidade visualizar o poder discricionário da Administração Pública ante a avaliação do EIA. Leciona, lapidamente, Celso Antônio Bandeira de Mello que discricionariedade é a “margem de liberdade que remanesce ao administrador como resultado da indeterminação quanto ao modo concreto de satisfazer, em cada caso, o resultado querido pela lei.”⁸⁸ A discricionariedade opõe-se à vinculação, situação esta em que todos os regramentos para o deslinde de determinado caso já se encontram pré-delineados pela lei como único comportamento possível.

Antes da introdução do EIA no sistema jurídico brasileiro, cabia ao administrador, no instante de decidir sobre um determinado projeto de obra ou atividade apreciar ou não a repercussão ambiental dessa implantação. Com o advento do EIA, não há como se negar que se limitou, substancialmente, a margem de liberdade do administrador. Numa perspectiva moderna, a aplicação do EIA surgiu como “verdadeiro freio da atividade discricionária do Estado em matéria ambiental, ao exigir uma motivação explícita ou implícita da decisão administrativa, na busca da decisão ótima em termos de proteção ao meio ambiente.”⁸⁹ Verifica-se, assim, que essa característica do EIA surge para consagrar sua efetividade na proteção ao ambiente.

Como afirma Celso Antônio Pacheco Fiorillo, a licença ambiental a ser concedida através da análise de um estudo de impacto ambiental, é um ato com discricionariedade *sui generis*; isso porque a não-vinculatividade do Poder Público deve-se ao fato de que o EIA não oferece uma resposta objetiva e simples acerca dos prejuízos ambientais que uma determinada obra ou atividade possa causar. É um estudo amplo que merece interpretação em virtude de elencar os convenientes e inconvenientes do empreendimento, bem como ofertar as medidas cabíveis à mitigação dos impactos ambientais negativos e também medidas compensatórias. Não se trata de formalismo simplório, sem teor ou conteúdo interpretativo.⁹⁰

⁸⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*. 18ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 398.

⁸⁹ BENJAMIM, Antônio Herman, *op.cit.*, p. 27.

⁹⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, *op.cit.*, p. 63.

Atuar discricionariamente, contudo, não dá ao administrador um salvo-conduto. A discricionariedade não é ilimitada. No interior do ato administrativo (no caso, concessão ou não da licença), “em seu círculo interno, denominado mérito, descabe investigação judicial, pois ao judiciário não é dado ponderar sobre a conveniência ou inconveniências das soluções decididas pela lei. Como em tais casos a vontade do administrador é a vontade da lei, investigar a conveniência ou inconveniência da medida administrativa equivale a investigar a conveniência ou inconveniência de decisões consagradas pela própria lei.”⁹¹ Deve-se observar que a existência de um EIA/RIMA favorável condiciona a autoridade licenciadora à outorga da licença ambiental, existindo, dessa forma, o direito do empreendedor desenvolver a atividade econômica. Contudo, se o EIA/RIMA mostra-se desfavorável, caberá à Administração, segundo critérios de conveniência e oportunidade, avaliar a concessão ou não da licença ambiental, porquanto, o desenvolvimento sustentável é princípio basilar da preservação do meio ambiente; nessa situação, se concedida, a decisão administrativa deverá ser fundamentada, devendo ser demonstrado, expressamente, que o administrador considerou as preocupações ambientais analisadas no EIA. Observe-se, assim, decisão judicial sobre o assunto:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR INDEFERIDA. LICENÇA PRÉVIA COM BASE EM EIA-RIMA. OUTORGA DE LICENÇA AMBIENTAL. ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO "SUI GENERIS". CONTROLE JUDICIAL SOMENTE NA ESFERA DA LEGALIDADE. AGRAVO DE INSTRUMENTO IMPROVIDO.

1 - LICENCIAMENTO VISTO SOB A ÉGIDE DO MEIO AMBIENTE CARACTERIZA-SE COMO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO REGRADO PELA DISCRICIONARIEDADE E RESTRIÇÕES.

2 - COMPETE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOPESAR SEGUNDO SEUS CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE SE SERÁ OU NÃO CONCEDIDA A LICENÇA. MOSTRA-SE A CONCESSÃO DE LICENÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL UMA DISCRICIONARIEDADE "SUI GENERIS" JÁ QUE SUA ORTORGA DEPENDE DA MOTIVAÇÃO CARREADA PELO EIA-RIMA.

3 - O CONTROLE SOBRE OS LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE DO ATO ADMINISTRATIVO SE DÁ NA ESFERA DA LEGALIDADE DO ATO PRATICADO. REFERIDO CONTROLE É POSSÍVEL DESDE QUE RESPEITE-SE A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NOS LIMITES EM QUE ELA É

ASSEGURADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA LEI.

4 - NÃO SE REFERE A INSURREIÇÃO DO I. ÓRGÃO MINISTERIAL À LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PRATICADO, NÃO SENDO OUTROSSIM FORNECIDO AO JUÍZO ELEMENTOS QUE PERMITAM INFERIR TER A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA EXTRAPOLADO A

⁹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op.cit.*, p. 400.

DICRICIONARIEDADE QUE LHE É ASSEGURADA.
5 - AGRAVO DE INSTRUMENTO IMPROVIDO.⁹²

Cumprе ressaltar, que a situação de concessão da licença tendo o EIA/RIMA se mostrado desfavorável deve ser analisada com muita cautela pelo administrador, devendo expor seus motivos de forma bastante convincente, pois o EIA/RIMA é um procedimento público, podendo haver, por isso, represálias por parte da população que passa a acreditar que teve “ferido” um direito subjetivo seu: o meio ambiente sadio. Daí se encontra a grande importância na publicidade regular do EIA para que esse se estabeleça como efetivo meio de controle na defesa ambiental.

5.2 O LICENCIAMENTO NA LEGISLAÇÃO PARAENSE

A legislação estadual que trata do meio ambiente está disposta na lei nº 5887, de 09 de maio de 1995, a qual tem por princípio dispor sobre a política estadual do meio ambiente, sendo esta comporta por diretrizes, princípios, instrumentos de ação e medidas que tem como escopo a preservação, conservação e defesa do meio ambiente do Estado do Pará, de forma a preocupar-se com as peculiaridades regionais e locais. Tal lei então, tem a pretensão de estabelecer uma formatação para regularizar a utilização e impor limites à sua degradação.

Em tal lei criou-se o Sistema Estadual do Meio Ambiente-SISECTAM, com a finalidade de implementação da política estadual do meio ambiente, sendo esta regulamentada pela lei acima mencionada. Como órgão normativo, deliberativo e consultivo surgiu o COEMA, conselho estadual de Meio Ambiente, que tem o objetivo de estabelecer medidas a serem cumpridas por indústrias instaladas ou a se instalarem no território paraense, medidas estas que devem seguir o disposto na referida lei estadual nº 5887/95.

O licenciamento ambiental no estado do Pará está disposto no capítulo VIII, que expõe que a construção, instalação, ampliação, reforma e funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadoras e exploradoras de recursos naturais, considerados efetiva ou

⁹² BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região). Agravo de Instrumento nº 199804010275499. Relator: Mairan Maia. Data da decisão: 14 de junho de 2000.

potencialmente poluidora, bem como, os capazes de causar significativa degradação ambiental, sob qualquer forma, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental.⁹³

Dessa maneira, o licenciamento ambiental será precedido de estudos que comprovem qual será a importância do impacto através de requisitos à serem observados; reflexos sócio-econômicos às comunidades locais, quantificando a poluição a ser gerada, ou o risco de gerá-la, mensurando a degradação ambiental .

Para a concessão de tal licença, devem ser obedecidas etapas de licença previa (LP), a qual é emitida na fase preliminar da atividade, resultante da análise de requisitos básicos; licença de instalação(LI), sendo emitida após a fase preliminar, autorizando a implantação da atividade, de acordo com o projeto executivo aprovado; e licença de operação (LO), emitida após a fase anterior, autorizando a plena atividade e o funcionamento dos equipamentos de controle ambiental.

5.2.1 Avaliação Prévia de Impacto Ambiental (EPIA)

A avaliação previa de impacto ambiental na legislação paraense consta na supra-mencionada lei em seu artigo 97 no capítulo IX, o qual explicita que o EPIA é o instrumento de análise de processos e métodos sobre a viabilidade da implantação de obra ou atividade, pública ou privada, tendo como objetivo deferir ou indeferir o licenciamento requerido⁹⁴ qualquer obra considerada efetiva ou potencialmente poluidora ou capaz de causar degradação ambiental, dependerá de avaliação prévia de impacto ambiental, sendo o COEMA responsável pela definição, através de resoluções, as atividades e obras que dependerão de EPIA, observando sempre as normais federais sobre a matéria.

Há no entanto, a ressalva para obras que dispensarem a elaboração do EPIA/RIMA, de certo que poderá o órgão ambiental competente exigir outros instrumentos específicos para a avaliação dos impactos ambientais.

A elaboração de tal estudo deve ainda obedecer princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos pelo COEMA, obviamente em consonância com a legislação federal sobre o assunto, especialmente normas editadas e prolatadas pelo IBAMA, devendo ainda obedecer prazos fixados em regulamento, sendo o COEMA responsável pelo estabelecimento e fixação

⁹³ PARÁ. Lei Nº 5.887, de 09 de maio de 1995, cap. VIII Art..93, *caput*.

⁹⁴ Idem. cap. IX, Art.99, *caput*.

de prazo para recebimento dos comentários por parte dos órgãos públicos e demais interessados.

6 DA EFICIÊNCIA NA APLICABILIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

A tendência moderna da tutela ambiental é evoluir no sentido de concentrar esforços para antever e prevenir o dano ambiental e, dessa forma, priorizar os instrumentos de caráter prévio à realização de empreendimentos potencialmente degradadores; é importante observar que o estudo de impacto ambiental é o único mecanismo existente na legislação brasileira que possui esse caráter preventivo, o que objetiva facilitar a vigilância, e ter clareza quando houver a necessária responsabilização, no entanto sempre tendo o Meio Ambiente denotada importância, assim ensina Jorge Alex Nunes Athias:

"uma das maiores dificuldades que se pode ter em ações relativas ao meio ambiente é exatamente determinar de quem partiu efetivamente a emissão que provocou o dano ambiental, máxime quando isso ocorre em grandes complexos industriais onde o número de empresas em atividade é elevado. Não seria razoável que, por não se poder estabelecer com precisão a qual deles cabe a responsabilização isolada, se permitisse que o meio ambiente restasse indene"⁹⁵.

Como bem leciona Luis Enrique Sanchez⁹⁶, o EIA pode ser considerado um instrumento eficiente de política pública se desempenhar quatro papéis fundamentais:

- 1) *instrumento de ajuda à decisão*: como demonstrado em tópico anterior o EIA se apresenta como uma forma de auxiliar na decisão de concessão da licença ambiental, o seu papel, nesse aspecto, não pode ser questionado, mesmo que existam diversas suspeitas de que ele venha sendo utilizado para justificar decisões tomadas de antemão e que os estudos sejam manipulados;
- 2) *instrumento de concepção de projetos e planejamento*: são discutidas alternativas de modo que sejam minimizados os impactos ambientais dos projetos, existindo, assim, a possibilidade de sua implantação; esse é um meio, inclusive, de desenvolvimento de novas tecnologias com o fim de proteger o meio ambiente;
- 3) *instrumento de negociação social*: esse papel do EIA ocorre quando o referido estudo fornece dados em seu conteúdo que permitem a negociações entre os diversos atores da sociedade (de um lado os empreendedores preocupados na implantação do projeto e de outro

⁹⁵ ATHIAS, Jorge Alex Nunes. *Responsabilidade Civil e Meio Ambiente*: breve panorama do direito brasileiro. In BENJAMIN, Antônio Hermam (org). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993, p. 237-249.

⁹⁶ SANCHEZ, Luis Enrique, *op.cit*, p. 143.

organizações ambientalistas e a população local preocupada na proteção do meio ambiente) e o procedimento do EIA estabelece as condições para serem realizadas essas negociações (audiências públicas, obrigatoriedade de medidas compensatórias); e

4) *instrumento de gestão ambiental*: esse é um papel pouco desempenhado pelo EIA, seria o de fornecer diretrizes para a gestão ambiental do empreendimento em discussão, desde a implantação até sua desativação.

Insta mencionar que no Brasil, o EIA vem desempenhando basicamente três papéis: o primeiro é o de ajuda na decisão administrativa na concessão da licença; o segundo é o de negociação social que vem, aos poucos, se consagrando no sistema brasileiro; o terceiro é o de instrumento de ajuda à concepção de projetos que vem sendo mais exercido, no país, desde que o estudo passou a ser de responsabilidade do empreendedor, pois esse passa a ter o maior interesse em adotar alternativas que se apresentem menos gravosas ao meio ambiente, tendo a maior possibilidade de ser aprovado o estudo. Quanto ao instrumento de gestão ambiental tal prática pode estar bastante próxima da prática atual, visto que há uma preocupação mundial com a preservação do meio ambiente o que tende a promover uma cultura de planejamento ambiental por parte das empresas e órgãos públicos; assim, o EIA deixará de ser visto como um obstáculo a ser superado pelas empresas e poderá permanecer ao lado delas como um aliado para melhorar o desempenho ambiental de um empreendimento.

Constata-se, pois, que o Estudo de Impacto Ambiental consiste num instrumento muito importante na política ambiental e merece ser mais valorizado sob pena de se transformar em mero mecanismo burocrático e, em consequência, cair no descrédito. Cabe aos órgãos públicos ambientais licenciadores controlar a qualidade desses estudos, exigindo sua aplicação, sempre que possível, garantindo a eficiência do procedimento na proteção ao meio ambiente, com o ânimo de obstaculizar a degradação ambiental.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de impacto ambiental é de valiosa importância na manutenção de um meio ambiente que propicie a permanência do homem no planeta. O aludido instrumento de preservação da natureza se tornou indispensável quando o homem passou a utilizar os recursos naturais desordenadamente, desprovido de preocupação mínima e sem respeitar os limites da natureza.

A introdução do estudo de impacto ambiental no Sistema da Política Nacional do Meio Ambiente foi, sem dúvidas, um considerável avanço na preservação ambiental; todavia, ainda não se alcançou a excelência, ou seja, poucos cidadãos possuem conhecimento do direito que lhe é assegurado de intervir em todo o processo de discussão da viabilidade do empreendimento. Dessa forma, diversas vezes a intervenção da coletividade não é tão intensa quanto deveria, em virtude da ignorância do que lhe é legalmente garantido. Antes essas breves considerações, algumas conclusões são articuladas:

1. Os instrumentos preventivos são os únicos capazes de antever e evitar a ocorrência de possíveis danos ambientais por meio da implementação de mecanismos de controle prévio da degradação ambiental;
2. A exigência constitucional da realização prévia do EIA à implantação do empreendimento não é em vão. A intenção do legislador constituinte pode ser retirada dos princípios que regem a matéria, destacam-se: a prevalência da prevenção de danos, a possibilidade de consulta ao público sobre a conveniência da implantação da atividade, a participação coletiva anterior a efetivação do empreendimento e a análise da viabilidade ambiental por meio da realização de estudos prévios que contemplem a opção de não execução do projeto;
3. Ainda existe resistência de algumas entidades que não incorporaram o fato de que a racionalização do uso dos recursos naturais e o esforço da conservação da natureza são fundamentais para se garantir o desenvolvimento tecnológico; esses entes encaram o EIA como um obstáculo ao avanço econômico;
4. É comprovada a efetividade do EIA, atingindo o seu fim preventivo e limitando, de certa forma, a discricionariedade administrativa quando realizado em momento anterior à obra, de forma completamente imparcial e contendo análise crítica dos benefícios e desvantagens da referida atividade;

5. Há necessidade de que a coletividade exerça seu direito de petição, constitucionalmente garantido, e provoque o controle judicial diante da falta ou insuficiência do EIA nas atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, iminentemente prejudiciais ao patrimônio ambiental;
6. Há necessidade, também, da intensificação do intercâmbio nacional e internacional de informações e experiências na aplicação do EIA com o fim de se aperfeiçoar a efetividade desse instrumento;
7. Deve ser dispensada uma especial atenção para a harmonização das legislações federais, estaduais e municipais, no sentido de que as disposições legislativas e regulamentares sejam redigidas de forma clara e uniforme;
8. Sem a pretensão de esgotar o tema, mas com o objetivo de suscitar a problemática, entendemos plenamente possível e necessária a aplicabilidade do Estudo de Impacto Ambiental e acreditamos na plena efetividade do EIA como instrumento de prevenção ao dano ambiental; constituindo-se instrumento jurídico oportuno e ajustável à realidade socioeconômica atual e que marca uma etapa fundamental do Direito ao Meio Ambiente – a prevenção.

Hoje há uma pluralidade de órgãos atuando no licenciamento ambiental no estado, com competências diferenciadas, agindo com pouca coordenação entre si e sem organicidade. Isso não é compatível com a necessidade de se estabelecer um planejamento ambiental amplo e integrado para o Estado, dada a pluralidade de órgãos, visões, práticas e procedimentos. O licenciamento tem que deixar de ser um procedimento que meramente legitima a instalação de um empreendimento e deve passar a ser tratado como um instrumento de prevenção, inserido num contexto de avaliação da qualidade ambiental. É comum a crítica de que quando os órgãos do sistema atuam na avaliação de impacto ambiental ou no licenciamento, apresenta-se no processo final apenas uma somatória de avaliações, sem avaliação do contexto geral, sem ser apresentada uma análise coordenada e uma visão homogênea que possa subsidiar a tomada de decisão de forma adequada. Percebe-se que todas as questões ambientais estão meramente em papel!

*"Mas é de todo imprescindível que os Juízes
se compenetrem de que interesses coletivos
são tão ou mais importantes
que os individuais"*

Ministro Sydney Sanches

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura, *Manual de Direito Constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, 6ª ed. rev. atual. Ampl. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002.

ATHIAS, Jorge Alex Nunes. *Responsabilidade Civil e Meio Ambiente: breve panorama do direito brasileiro*. In BENJAMIN, Antônio Hermam (org). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993, p. 237-249.

BARROSO, Luís Roberto. *A proteção do meio ambiente na Constituição Brasileira*. Revista Forense nº 317. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BATISTA, Fernando Lima. *Licenciamento ambiental e a resolução do Conama 237/97*. Revista do Direito Ambiental, São Paulo, v. 5, n. 18, p.143, 2000.

BENJAMIN, Antônio Hermam. *Os princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limites da discricionariedade administrativa*. Revista Forense, 317. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BENJAMIM, Antônio Herman e MILARÉ, Edis. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.15, jul/set, 1999.

CERQUINHO, Maria Cuervo Silva Vaz. *Do impacto ambiental*. Revista dos Tribunais, ano 77, novembro de 1988, vol. 637. São Paulo: RT, 1988.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio, *Introdução ao Estudo do Direito. Técnica, decisão, dominação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 195.

FINK, Daniel Roberto. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 9ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*. 18ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Edis. *A importância dos Estudos de Impacto ambiental*. Revista dos Tribunais, ano 77, abril de 1988, vol. 630. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário*. 3ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2ª ed. rev. aum. . São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 28.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Antônio Inagês de Assis. *Avaliação de Impacto Ambiental X Estudo de Impacto Ambiental*. Revista de Direito Ambiental. nº 17, jan/mar de 2000. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SÁNCHEZ, Luís Enrique. *Os papéis da Avaliação de Impacto Ambiental*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 0, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

TAUK-TORNISIELO, Sâmia Maria; GOBBI, Nivar; FOWLER, Harold Gordon (Org.). *Análise Ambiental: uma visão multidisciplinar*. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1995.

VALLE, Cyro Eyer do. *Como se preparar para as Normas ISO 14000 – Qualidade Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1995.