

Aula
23/08

18

Grupo de Trabalho para
Técnica e Meio Ambiente
no Leste, Oeste e Sul (ed.)

~~Aula 18~~
(15/10)

em cooperação com a
Fundação Leben und Umwelt

~~Aula 18~~

11/08

Previsão de Impactos

PASTA: 13

COPIAS: 18

270



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Suely Vilela



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Plínio Martins Filho

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente José Mindlin

Vice-presidente Laura de Mello e Souza

Brasílio João Sallum Júnior
Carlos Alberto Barbosa Dantas
Carlos Augusto Monteiro
Franco Maria Lajolo
Guilherme Leite da Silva Dias
Plínio Martins Filho

Diretora Editorial Silvana Biral

Diretora Comercial Ivete Silva

Editores-assistentes Marilena Vizontin

Carla Fernanda Fontana

Marcos Bernardini

DEDALUS - ACERVO - EACH



23000031646

O Estudo de Impacto Ambiental
no Leste, Oeste e Sul

Experiências no Brasil,
na Rússia e na Alemanha

Clarita Müller-Plantenberg

Aziz Nacib Ab'Saber

(Orgs.)



2. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL NO BRASIL

*Economic and ecological concerns
are not necessarily in opposition¹.*

Édis Milaré²

INTRODUÇÃO

É sabido que todo e qualquer projeto desenvolvimentista interfere no meio ambiente, e, sendo certo que o crescimento é um imperativo, impõe-se discutir os instrumentos e mecanismos que os conciliem, diminuindo ao máximo os impactos ecológicos negativos e, conseqüentemente, os custos econômico-sociais.

Dentre os instrumentos de compatibilização desenvolvimento-proteção ambiental merece especial atenção o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), a ser elaborado antes da instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Esse importante instrumento de planejamento e controle ambiental decorre do princípio da consideração do meio ambiente na tomada de decisões e preconiza a elementar obrigação de se levar em conta o fator ambiental em qualquer ação ou decisão — pública ou privada — que possa sobre ele causar qualquer efeito negativo.

1. *The World Commission on Environment and Development, our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 62.

2. Com referência aos autores dos trabalhos deste volume, é dada no final a titulação atual dos autores.

A obrigatoriedade desses estudos significou um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, dado que, até meados da década passada, nos projetos de empreendimentos apenas eram consideradas as variáveis técnicas e econômicas, sem qualquer preocupação mais séria com o meio ambiente e, muitas vezes, em flagrante contraste com o interesse público. A insensibilidade do poder público não impedia que obras gigantescas, altamente comprometedoras do meio ambiente, fossem erigidas sem um acurado estudo de seus impactos locais e regionais, com o que se perdiam ou se comprometiam, não raro, importantes ecossistemas e enormes bancos genéticos da natureza³.

A incorporação pelo direito brasileiro desse instrumento preventivo de tutela ambiental estimulou a participação da sociedade nas discussões democráticas sobre a implantação de projetos e contribuiu para o manejo adequado dos recursos naturais, o uso correto de matérias-primas e a utilização de tecnologias de ponta, evitando altos investimentos futuros em equipamentos de controle e monitoramento⁴.

3. A hidrelétrica de Balbina, por exemplo, no rio Uatumã, 150 quilômetros ao norte de Manaus, teve suas comportas fechadas em outubro de 1987 com o objetivo de formar um reservatório de 1.580 km², o décimo quinto maior lago artificial do mundo, inundando florestas que representam 15% do território da Holanda para geração de apenas 225 MW, que mal cobrem 60% das necessidades daquela cidade de médio porte. Um clamoroso desastre ecológico!

Em Tucuruí, por sua vez, o Brasil gastou 10 bilhões de dólares (recursos que não tinha e ficou devendo), inundou mais de 2.000 km² de florestas e prejudicou índios e populações locais para produzir energia elétrica fornecida a preço subsidiado a empresas transnacionais que industrializam alumínio, produto que sequer fica no país, já que é exportado. E o produzem aqui exatamente por não quererem esse tipo de atividade nos países de origem, pelo alto custo financeiro e ambiental! (Cf. Washington Novaes, "A Terra Pede Água", revista *Imprensa*, São Paulo, 54:21 e 23.)

Tudo isso sem falar no projeto das gusarias da área do Grande Carajás, que consomem mais de uma tonelada de carvão (de floresta) para produzir uma tonelada de gusa, a ser exportada por 110 dólares a tonelada, quando só o carvão vale 300 dólares a tonelada nos portos europeus! (Cf. Washington Novaes, *art. cit.*, p. 23.)

É por caminhos como esses que andávamos cegamente, ficando cada dia mais pobres. Tivessem sido elaborados sérios estudos de impacto ambiental, boa parte desses recursos naturais poderia ser aproveitada e preservada. Além disso, um amplo e transparente debate sobre os projetos teria permitido a realização de estudos tendentes a encontrar outras alternativas tecnológicas para eles, não se excluindo sequer a opção pela sua não-realização, em face dos altos custos sociais e ecológicos decorrentes.

4. Hoje, no Brasil, o EIA/RIMA é utilizado de norte a sul. Apenas no Estado de São Paulo, entre 15 de março de 1991 e 9 de setembro de 1992, foram aprovados 52 EIA/RIMAs, rejeitando-se 38, enquanto 39 outros aguardam complementação. (Dados da Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria Estadual de Meio Ambiente.)

OBJETIVOS

O objetivo central do estudo de impacto ambiental é simples: evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele, depois, nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. Valoriza-se, na plenitude, a vocação essencialmente preventiva do direito ambiental, expressa na conhecida máxima: é melhor prevenir do que remediar (*mieux vaut prévenir que guérir*)⁵.

Nenhum outro instituto de direito ambiental melhor exemplifica esse direcionamento preventivo que o EIA. Foi exatamente para prever (e, a partir daí, prevenir) o dano antes de sua manifestação que se criou o EIA. Daí a necessidade de que seja elaborado no momento certo: antes do início da execução, ou mesmo de atos preparatórios, do projeto. Não é à toa que a Constituição Federal preferiu rebatizar o instituto, passando de "avaliação de impactos ambientais"⁶ para "estudo prévio de impacto ambiental"⁷.

Numa palavra: por meio desse revolucionário instrumento procura-se reverter arraigado e peculiar hábito de nosso povo de apenas *correr atrás* dos fatos, não se *antecipando* a eles — a tranca só é colocada na porta depois de arrombada!

Além da *prevenção do dano ambiental* — seu desiderato básico —, três outros objetivos do EIA são lembrados por Herman Benjamin:

- a *transparência administrativa* quanto aos efeitos ambientais de um determinado projeto, alcançada no momento em que o órgão público e o proponente liberam todas as informações de que dispõem, respeitado apenas o sigilo industrial;
- a *consulta aos interessados*, consistente na efetiva participação e fiscalização da atividade administrativa por parte da comunidade, de molde a poder exprimir suas dúvidas e preocupações antes que seja muito tarde⁸. De fato, não basta que o procedimento do EIA seja transparente. Há que ser, igualmente, participativo, pois uma decisão ambiental arbitrária, mesmo que absolutamente transparente, não atende ao interesse público;

5. Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 1984, pp. 84-85.

6. Lei n. 6938/81, art. 9º, III.

7. Art. 225, § 1º, IV. Nesse ponto, confira-se Antonio Herman V. Benjamin, "Os Princípios do Estudo de Impacto Ambiental como Limites da Discricionariedade Administrativa", *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 317:30, 1992.

8. Michel Prieur, *op. cit.*, p. 114.

a *motivação da decisão ambiental*, que se baseia no princípio de que “existe uma obrigação de motivar todo ato criador de situações desfavoráveis para os administrados”. Dessa forma, a Administração deve fundamentar sua decisão quando opta por uma das alternativas apontadas pelo EIA que não seja, ambientalmente falando, a melhor, ou quando deixa de determinar a elaboração do EIA por reconhecer a inexistência de “significativa degradação”¹⁰. Inclusive para possibilitar seu questionamento futuro pelo poder judiciário¹¹.

CONCEITO

Impacto (do latim *impactu*) significa “choque” ou “colisão”¹².

Na terminologia do direito ambiental a palavra aparece também com o sentido de “choque” ou “colisão” de substâncias (sólidas, líquidas ou gasosas), de radiações ou de formas diversas de energia, decorrentes da realização de obras ou atividades com danosa alteração do ambiente natural, artificial, cultural ou social¹³.

Impacto ambiental, portanto, é

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 ambientais¹⁴.

Qualificar e, quanto possível, quantificar antecipadamente o impacto ambiental é o papel reservado ao EIA como suporte para um adequado planeja-

mento de obras ou atividades relacionadas com o ambiente. É certo que muitas vezes a previsão dos efeitos nefastos de um projeto pode ser muito delicada, pois algumas modificações do equilíbrio ecológico só aparecem muito tarde. Daí a correta consideração do EIA como “procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais”¹⁵.

O EIA, em síntese, nada mais é que “um estudo das prováveis modificações nas diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto”¹⁶.

LEGISLAÇÃO DISCIPLINADORA

No Brasil, o EIA não nasceu com a moldura que hoje tem. Surgiu, em pleno regime ditatorial, quase às escondidas, como se os responsáveis por sua introdução no ordenamento jurídico desejassem ocultá-la dos grupos de pressão e dos próprios militares.

Lei n. 6 803/80

Inspirado no direito americano (National Environmental Policy Act — NEPA — de 1969), o estudo de impacto ambiental foi introduzido em nosso direito positivo, de forma tímida, pela Lei n. 6 803, de 2 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, o EIA só é exigível na aprovação de limites e autorizações de implantação de zonas de uso estritamente industrial destinadas à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como de instalações nucleares¹⁷.

15. Paulo Affonso Leme Machado, *Regulamentação do Estudo de Impacto Ambiental*, Porto Alegre, Mercado Aberto, 1986, p. 69.

16. R.K. Jain *et al.*, *Environmental Impact Analysis*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1977, p. 3, (*apud* Antonio Herman V. Benjamin, *op. cit.*, p. 32).

17. “Art. 10 - ...

§ 2º - Caberá exclusivamente à União, ouvidos os governos estadual e municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

§ 3º - Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação das zonas a que se refere o parágrafo anterior será precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada.”

9. Michel D. Stassinopoulos, *Traité des actes administratifs*, Athènes, Collection de l'Institut Français d'Athènes, 1954, p. 205, *apud* Antonio Herman V. Benjamin, *op. cit.*, p. 32.

10. Constituição Federal, art. 225, § 1º, IV.

11. Antonio Herman V. Benjamin, *op. cit.*, pp. 29-32.

12. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1975; Caldas Aulete, *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, 3. ed., Rio de Janeiro, Delta, 1974.

13. Helita Barreira Custódio, “Avaliação de Impacto Ambiental no Direito Brasileiro,” *Revista de Direito Civil*, São Paulo, 45:72, 1988.

14. Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986, art. 1º.

a *motivação da decisão ambiental*, que se baseia no princípio de que “existe uma obrigação de motivar todo ato criador de situações desfavoráveis para os administrados”. Dessa forma, a Administração deve fundamentar sua decisão quando opta por uma das alternativas apontadas pelo EIA que não seja, ambientalmente falando, a melhor, ou quando deixa de determinar a elaboração do EIA por reconhecer a inexistência de “significativa degradação”¹⁰. Inclusive para possibilitar seu questionamento futuro pelo poder judiciário¹¹.

CONCEITO

Impacto (do latim *impactu*) significa “choque” ou “colisão”¹².

Na terminologia do direito ambiental a palavra aparece também com o sentido de “choque” ou “colisão” de substâncias (sólidas, líquidas ou gasosas), de radiações ou de formas diversas de energia, decorrentes da realização de obras ou atividades com danosa alteração do ambiente natural, artificial, cultural ou social¹³.

Impacto ambiental, portanto, é

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 ambientais¹⁴.

Qualificar e, quanto possível, quantificar antecipadamente o impacto ambiental é o papel reservado ao EIA como suporte para um adequado planeja-

mento de obras ou atividades relacionadas com o ambiente. É certo que muitas vezes a previsão dos efeitos nefastos de um projeto pode ser muito delicada, pois algumas modificações do equilíbrio ecológico só aparecem muito tarde. Daí a correta consideração do EIA como “procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais”¹⁵.

O EIA, em síntese, nada mais é que “um estudo das prováveis modificações nas diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto”¹⁶.

LEGISLAÇÃO DISCIPLINADORA

No Brasil, o EIA não nasceu com a moldura que hoje tem. Surgiu, em pleno regime ditatorial, quase às escondidas, como se os responsáveis por sua introdução no ordenamento jurídico desejassem ocultá-la dos grupos de pressão e dos próprios militares.

Lei n. 6 803/80

Inspirado no direito americano (National Environmental Policy Act — NEPA — de 1969), o estudo de impacto ambiental foi introduzido em nosso direito positivo, de forma tímida, pela Lei n. 6 803, de 2 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, o EIA só é exigível na aprovação de limites e autorizações de implantação de zonas de uso estritamente industrial destinadas à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como de instalações nucleares¹⁷.

15. Paulo Affonso Leme Machado, *Regulamentação do Estudo de Impacto Ambiental*, Porto Alegre, Mercado Aberto, 1986, p. 69.

16. R.K. Jain *et al.*, *Environmental Impact Analysis*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1977, p. 3, (*apud* Antonio Herman V. Benjamin, *op. cit.*, p. 32).

17. “Art. 10 - ...

§ 2º - Caberá exclusivamente à União, ouvidos os governos estadual e municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

§ 3º - Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação das zonas a que se refere o parágrafo anterior será precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada.”

9. Michel D. Stassinopoulos, *Traité des actes administratifs*, Athènes, Collection de l'Institut Français d'Athènes, 1954, p. 205, *apud* Antonio Herman V. Benjamin, *op. cit.*, p. 32.

10. Constituição Federal, art. 225, § 1º, IV.

11. Antonio Herman V. Benjamin, *op. cit.*, pp. 29-32.

12. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1975; Caldas Aulete, *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, 3. ed., Rio de Janeiro, Delta, 1974.

13. Helita Barreira Custódio, “Avaliação de Impacto Ambiental no Direito Brasileiro,” *Revista de Direito Civil*, São Paulo, 45:72, 1988.

14. Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986, art. 1º.

Fruto ainda do regime autoritário — assinala Herman Benjamin —, é de observar que em nenhum momento a lei previu a participação da comunidade no processo decisório de escolha das alternativas ou sequer na fiscalização do EIA. Assim o EIA, no sistema da Lei n. 6 803/80, espremido pelas limitações impostas tanto pela taxatividade de suas hipóteses de ocorrência como pela aplicabilidade setorializada do diploma (para projetos industriais), tem estreita utilidade no processo diário de destruição da natureza¹⁸.

Lei n. 6 938/81

A partir da mobilização social a que se assistiu no Brasil na década de 80, principalmente com o surgimento do movimento ambientalista e no apagar das luzes do regime autoritário, ganha o EIA nova função e amplitude com a Lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981, que cuida da “Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação”.

Com efeito, nesse texto legal — considerado importante marco do ambientalismo brasileiro — o EIA é erigido à categoria de instrumento da política nacional do meio ambiente¹⁹ sem qualquer limitação ou condicionante, já que exigível tanto nos projetos públicos quanto nos particulares, industriais ou não-industriais, urbanos ou rurais, em áreas de poluição consideradas críticas ou não.

Não obstante, como no sistema anterior, sobre não estabelecer o conteúdo mínimo do EIA e o momento de sua preparação, a lei também olvidou-se de garantir os meios para que a sociedade pudesse aferir e influenciar os caminhos da política ambiental.

Decreto n. 88 351/83²⁰

O Decreto n. 88 351, de 1^o de junho de 1983, ao regulamentar a Lei n. 6 938/81, avançou na matéria, inclusive ampliando o conteúdo da lei regulamentada²¹. Estabeleceu a vinculação da avaliação de impactos ambientais aos sistemas de licenciamento, outorgando ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) competência para “fixar os critérios básicos segundo os quais se-

rão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento²², com poderes, para tal fim, de baixar as resoluções que entender necessárias²³.

Hoje esse decreto regulamentar foi substituído pelo Decreto n. 99 274, de 6 de junho de 1990, a ser apreciado logo mais.

Resolução CONAMA n. 001/86

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com base no precitado artigo 48 do Decreto n. 88 351/83, expediu a Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986, dando tratamento mais orgânico ao EIA, já que estabeleceu as “definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”.

O artigo 1^o dá a noção de impacto ambiental, considerando-o como

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.

O artigo 2^o fala da abrangência do EIA, fazendo depender o licenciamento de várias atividades modificadoras do meio ambiente da elaboração de estudo ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que serão submetidos à aprovação do órgão estadual competente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em caráter supletivo.

As diretrizes gerais e as atividades técnicas a serem desenvolvidas pelo EIA foram previstas nos artigos 5^o e 6^o. O artigo 7^o fala de sua realização por equipe multidisciplinar independente do proponente do projeto, enquanto o 8^o carrega à responsabilidade do empreendedor as despesas e custos referentes à realização do estudo.

18. Antonio Herman V. Benjamin, “Estudo de Impacto Ambiental e Ministério Público”. 7^o Congresso Nacional do Ministério Público, Belo Horizonte, AMMP/CONAMP, 1987, p. 275.

19. Art. 9^o, III.

20. Revogado expressamente pelo Decreto n. 99 274, de 6 de junho de 1990 (cf. art. 46).

21. Art. 18.

22. Art. 18, § 1^o.

23. Art. 48.

Os artigos 9º, 10 e 11, por seu turno, versam sobre o conteúdo e procedimento do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), bem assim de sua acessibilidade ao público²⁴.

Resolução CONAMA n. 006/87

Pela Resolução n. 006, de 16 de setembro de 1987, foram estabelecidas regras especiais, a par das normas gerais da Resolução n. 001/86, sobre o licenciamento ambiental de obras de grande porte²⁵ relacionadas com a geração de energia elétrica, evidenciando a obrigatoriedade de prévio Estudo de Impacto Ambiental quando da solicitação da licença prévia (LP) do empreendimento²⁶.

É necessário observar que, mesmo vencida a etapa da obtenção da licença prévia (LP) ou da licença de instalação (LI) — porque a exigência legal do EIA surpreendeu a obra já em sua fase final de construção ou em franca operação —, há necessidade de transmissão aos órgãos estaduais competentes dos estudos ambientais executados por força da necessidade do planejamento e execução do empreendimento. Para o empreendimento que só entrou em operação a partir da exigência legal do EIA (fevereiro de 1986), sua regularização se dará pela obtenção da licença de operação (LO), com necessidade de apresentação de relatório de impacto ambiental segundo as informações disponíveis. No caso do empreendimento já em operação (fevereiro de 1986), sua regularização se daria pela obtenção da licença de operação, sem a necessidade de apresentação de relatório de impacto ambiental, mas com o encaminhamento ao órgão estadual da descrição geral do empreendimento, da descrição do impacto ambiental provocado e das medidas de proteção adotadas ou em via de adoção²⁷.

Resolução CONAMA n. 009/87

Por meio da Resolução n. 009, de 3 de dezembro de 1987 (só publicada no *Diário Oficial da União* em 5 de julho de 1990), o CONAMA disciplinou a

24. A realização de audiências públicas para informação sobre o projeto e seus impactos, prevista na Resolução n. 001/86, foi disciplinada pela Resolução CONAMA n. 009, de 3 de dezembro de 1987, publicada no *Diário Oficial da União* de 5 de junho de 1990.

25. A propósito de danos ambientais causados por obras de grande porte, vide a Resolução/CONAMA n. 010, de 3 de dezembro de 1987.

26. Arts. 4º, 5º e 6º.

27. Art. 12 e parágrafos.

realização das audiências públicas previstas na Resolução n. 001/86, abrindo importante canal para a participação comunitária na aferição do conteúdo dos Estudos de Impacto Ambiental.

Com efeito, “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”, reza o artigo 2º, *caput*, dessa resolução.

Constituição Federal de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988, reconhecendo o direito à qualidade do meio ambiente como manifestação do direito à vida, produziu um texto inédito em constituições em todo o mundo, capaz de orientar uma política ambiental no país e de induzir uma mentalidade preservacionista.

Com efeito, considerando o meio ambiente “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, impôs ao poder público, para assegurar a efetividade desse direito, a incumbência 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”²⁸.

Com isso, consolidado ficou o papel do EIA como instrumento da política nacional do meio ambiente. No seu *iter* — da exigência à aprovação — sempre está presente um órgão oficial de gestão ambiental, o que lhe confere inegável caráter público²⁹. Dessa forma — pondera Paulo Affonso Leme Machado — “não é possível entender-se como tal um estudo privado efetuado por uma equipe multidisciplinar sob encomenda do proponente do projeto, uma vez que é imprescindível a intervenção do órgão público ambiental desde o início do procedimento”³⁰.

Constituições Estaduais

Os Estados-membros, ao elaborar as suas constituições nos termos preconizados pelo artigo 11 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição

28. Art. 225, *caput*, e § 1º, IV.

29. Arts. 5º, § único, 6º, § único, e 11, § 2º da Resolução CONAMA n. 001/86, e art. 3º da Resolução CONAMA n. 009/87.

30. *Direito Ambiental Brasileiro*, 3. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991. p. 126.

Federal, quase por unanimidade, fizeram inserir em seus textos previsões específicas acerca dos estudos de impacto ambiental, com o que mais e mais se reforçou e consolidou aludido instrumento³¹.

Decreto n. 99 274/90

O Decreto n. 99 274, de 6 de junho de 1990, procurando incorporar os avanços legislativos verificados principalmente após a implantação da nova ordem constitucional, revogou expressamente o Decreto n. 88 351, de 1º de junho de 1983³², regulamentando a Lei n. 6 902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, “sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente”.

No Título I, Capítulo II, Seção II, ao cuidar da competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), estatui que:

Art. 7º — Compete ao CONAMA:

[...]

II — baixar as normas de sua competência à execução e implementação da Política do Meio Ambiente;

III — estabelecer, mediante proposta da SEMAM/PR (Secretaria do Meio Ambiente/Paraná), normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e pelo Distrito Federal;

IV — determinar, quando julgar necessário, a realização de *estudos sobre as alternativas* e possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais ou municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis à apreciação dos *estudos de impacto ambiental* e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental³³.

Dessas regras deduz-se que o EIA não se destina, necessariamente, a integrar processos de licenciamento, podendo também ser inserido no equacionamento de planos, programas e projetos públicos ou privados.

31. Consultem-se, a propósito, as constituições dos Estados de Alagoas (art. 217, IV), Amazonas (arts. 230, VI, e 235), Bahia (art. 214, IV), Ceará (art. 264), Espírito Santo (art. 187), Goiás (art. 132, § 3º), Maranhão (art. 241, VIII), Mato Grosso (art. 263, § único, IV), Mato Grosso do Sul (art. 222, § 2º, IV), Minas Gerais (art. 214, §§ 1º, IV, e 2º), Pará (art. 255, § 1º), Paraíba (art. 228, § 2º), Paraná (art. 207, § 1º, V), Pernambuco (art. 215), Piauí (art. 237, § 1º, IV), Rio de Janeiro (art. 258, § 1º, X), Rio Grande do Norte (art. 150, § 1º, IV), Rio Grande do Sul (art. 251, § 1º, V), Rondônia (art. 219, VI), Santa Catarina (art. 182, V), São Paulo (art. 192, parágrafo 2º), Sergipe (art. 232, § 1º, IV).

32. Art. 46.

33. Grifos nossos.

Por seu turno, o Capítulo IV, ao tratar do licenciamento das atividades, consigna:

Art. 17 — A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º — Caberá ao CONAMA fixar os 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.

§ 2º — O *estudo de impacto ambiental*³⁴ será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental — RIMA, correndo as despesas à conta do proponente do projeto.

§ 3º — Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o RIMA, devidamente fundamentado, será acessível ao público.

§ 4º — Resguardado o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença serão objeto de publicação resumida, paga pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pelo CONAMA.

Como se vê, o decreto manteve a competência do CONAMA para editar normas e estabelecer critérios básicos para a realização de estudos de impacto ambiental com vistas ao licenciamento de obras ou atividades de significativa degradação ambiental. Em vigor, portanto, todas as resoluções desse colegiado pertinentes à matéria³⁵ e que, em muitos pontos, como já se disse, ampliam o conteúdo da legislação principal.

34. Grifo nosso.

35. Resoluções do CONAMA n.:

- 001, de 23 de janeiro de 1986, que estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação do Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente;
- 006, de 24 de janeiro de 1986, que aprovou os modelos de publicação de pedidos de licenciamento em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão e os novos modelos para publicação de licenças;
- 006, de 16 de setembro de 1987, que traça regras para o licenciamento ambiental de obras de grande porte;
- 009, de 3 de dezembro de 1987, que dispõe sobre audiências públicas;
- 010, de 3 de dezembro de 1987, sobre o licenciamento de obras de grande porte que causem danos às florestas;

PROCEDIMENTO E CONTEÚDO DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

As expressões “Estudo de Impacto Ambiental” (EIA) e “Relatório de Impacto Ambiental” (RIMA), tidas vulgarmente como sinônimas, representam, na verdade, entidades distintas, qual faces diversas de uma mesma moeda. “O estudo”, escreve Paulo Affonso Leme Machado, “é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O Estudo de Impacto Ambiental compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório”³⁶. O Relatório de Impacto Ambiental, destinando-se especificamente ao esclarecimento das vantagens e conseqüências ambientais do empreendimento, refletirá as conclusões daquele. Ou — como anota Herman Benjamin — “o EIA é o todo: complexo, detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação 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”³⁷.

Pressuposto e Abrangência

Como instrumento da política nacional do meio ambiente, não pode o EIA erigir-se em entrave à liberdade de empreender, contrariando um dos mais sensíveis objetivos dessa política, que propugna a incessante busca da possí-

- 005, de 15 de junho de 1988, sobre o licenciamento de obras de saneamento básico suscetíveis de provocar modificações ambientais significativas;
- 006, de 15 de junho de 1988, sobre o licenciamento ambiental de atividades industriais geradoras de resíduos perigosos;
- 009, de 6 de dezembro de 1990, sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração das classes I, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX;
- 010, de 6 de dezembro de 1990, que estabelece critérios específicos para o licenciamento ambiental de extração mineral da classe II;
- 013, de 6 de dezembro de 1990, sobre o licenciamento de atividades e obras no entorno das Unidades de Conservação.

36. *Direito Ambiental Brasileiro*, ed. cit., p. 128.

37. Antonio Herman V. Benjamin, “Os Princípios...”, ed. cit., p. 33.

vel “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”³⁸.

Por seu alto custo e complexidade, deve ser usado com parcimônia e prudência, de preferência para os projetos mais importantes sob a ótica ambiental.

Esse o sentido da lei brasileira, ao fazer depender o seu desencadeamento apenas ante o vislumbre de *significativa degradação* que o empreendimento possa causar ao ambiente³⁹.

Não constitui tarefa fácil, entretanto, precisar o conceito de “significativa degradação”, dado que na implantação de um projeto sempre haverá “alteração adversa das características do meio ambiente”⁴⁰. Muitas vezes o insignificante se reveste de maior significância, como ocorre, por exemplo, quando “um determinado projeto tenha exatamente o condão de romper o ponto de saturação ambiental de uma certa área. Nesse caso, evidentemente, seu impacto não pode ser considerado insignificante, por menor que seja”⁴¹. Como saber, então, se uma obra ou atividade será potencialmente causadora de significativa degradação sem se ter antes um estudo de impacto ambiental?

Observe-se que a própria Constituição Federal, ao se referir ao impacto ambiental, utilizou conceitos enunciados de forma vaga, tais como “potencialmente” e “significativa”, que, “de per se, *in abstracto*, geram a possibilidade de dois ou mais entendimentos — e, portanto, de atuação discricionária, ao cabo do processo hermenêutico da norma. [...] Quer-se salientar que o conteúdo de tais conceitos é plurissignificativo, vago, e não teórico, abrindo margem à formação de juízos de valor subjetivo, *in thesi*”⁴².

Para fugir a essa incômoda situação, o critério engendrado pelo legislador brasileiro foi o de elaborar uma lista positiva enumerando as obras e atividades qualificadas para produzir efeitos ambientais indesejáveis.

Malgrado isso, o problema remanesce, pois a Resolução CONAMA n. 001/86, para esse fim expedida, apresentou um elenco meramente exemplificativo das atividades que, presumidas de maior potencial ofensivo, estariam a demandar a realização de prévio estudo de impacto ambiental. É o que se depreende da expressão “tais como”, que precede a enunciação do artigo 2º:

Dependerá de 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, o

38. Art. 4º, I, da Lei n. 6938/81.

39. Art. 225, § 1º, da Constituição Federal, § 8º, II, da Lei n. 6938/81, e art. 7º, IV, do Decreto n. 99 274/90.

40. Art. 3º, II, da Lei n. 6938/81.

41. Antonio Herman V. Benjamin, “Os Princípios...”, ed. cit., p. 42.

42. Maria Cuervo Silva Vaz Cerquinho, “Do Impacto Ambiental”, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 637:23, 1988.

- licenciamento de atividades modificadoras do meio, *tais como*⁴³:
- 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 de 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 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para a navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos de água, abertura de bacias, diques;
 - VIII. extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
 - 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 10 MW;
 - XII. complexos e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
 - 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 hectares 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 dia⁴⁴;
 - XVII. projetos agropecuários que contemplem áreas acima de mil hectares ou menores; nesse caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental⁴⁵;
 - XVIII. nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio nacional⁴⁶.

Como se vê, nada obsta a que o órgão ambiental, defrontando-se com atividade não-constante do rol mencionado, mas capaz de sensível degeneração do ambiente, determine a realização de estudo de impacto. É o caso, por exemplo, de incineradores de lixo, não citados pela resolução, apesar de seu grande potencial poluidor, com emissão de dioxinas, metais pesados e organoclorados de maneira geral⁴⁷.

43. Grifos nossos.

44. Redação determinada pela Resolução CONAMA n. 011, de 18 de março de 1986.

45. Inciso acrescentado pela Resolução CONAMA n. 011, de 18 de março de 1986.

46. Inciso acrescentado pela Resolução CONAMA n. 005, de 6 de agosto de 1987.

47. Nesse sentido, vale lembrar recente caso em que o Ministério Público de São Paulo obteve liminar em ação civil pública promovida em face da municipalidade de São Paulo, obstando celebração de contratos e início de obras para instalação de quatro usinas incineradoras e de compostagem de lixo urbano nos bairros de Sapopemba e Santo Amaro. O argumento central residia exatamente na ausência de prévio Estudo de Impacto Ambiental para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, dado que a queima daqueles resíduos poderia produzir complexos de compostos orgânicos clorados, genericamente denominados

Haveria, assim, duas situações a considerar para a aferição da gravidade do impacto. A primeira, que apresenta um rol de atividades onde a significância é presumida, vinculando o administrador, que, preso à lei, não pode transigir. A segunda, que engloba os casos rebeldes à previsão legal específica, cuja apreciação, seja para determinar ou dispensar o estudo, fica entregue ao poder discricionário — mas não arbitrário — do órgão de gestão ambiental.

Novo complicador surge, entretanto, quando se questiona o caráter de *presunção absoluta (juris et de jure)* que se empresta às hipóteses da Resolução n. 001/86, pregando-se que a forma expressa e impositiva do artigo 2º (“*dependerá de elaboração de estudo...*”⁴⁸) deve ser lida e entendida, mais brandamente, como “*poderá depender de elaboração de estudo...*”.

Na doutrina tem prevalecido o entendimento de que as hipóteses de atividades estabelecidas pela Resolução n. 001/86 estão regidas pelo princípio da obrigatoriedade, segundo o qual a administração *deve*, e não simplesmente *pode*, elaborar o EIA. Vale dizer, o elenco constante do artigo 2º somente é exemplificativo para possibilitar o acréscimo de atividades, sendo porém obrigatório quanto àquelas ali relacionadas. Há por assim dizer, nesses casos, uma *presunção absoluta de necessidade* que retira o EIA do âmbito do poder discricionário da administração⁴⁹.

Desse sentir não comunga Yara Maria G. Gouvêa, advogada da CETESB — o órgão ambiental paulista —, que sustenta caber à administração selecionar o modo mais adequado de atuar na matéria. Aduz, com efeito, que

policloro-dibenzo-dioxinas (PCDD) e policloro-dibenzo-furanos (PCDF), dentre os quais se contam algumas das substâncias mais tóxicas conhecidas pelo homem (Proc. n. 606/86 — 1ª Vara da Fazenda Municipal). Mais recentemente, a Divisão Ambiental do Ministério Público de São Paulo instaurou inquérito civil visando apurar as condições em que vem operando um incinerador de resíduos químicos instalado pela Rhodia Indústrias Químicas e Têxteis S.A. em Cubatão (SP), sem prévio Estudo de Impacto Ambiental, ante a suspeita de que podem estar sendo lançadas na atmosfera substâncias altamente nocivas à saúde humana, tais como dioxinas e furanos (Inq. n. 001/92).

48. Grifo nosso.

49. Assim, Antonio Herman V. Benjamin, “Os Princípios...”, ed. cit., pp. 40-41; Paulo Affonso Leme Machado, para quem “a vantagem de se arrolarem algumas atividades no art. 2º obriga também a própria administração pública, que não pode transigir outorgando a licença e/ou autorização sem o EIA” (*Direito Ambiental Brasileiro*, ed. cit., p. 127); Sílvia Cappelli, mais incisiva, pontifica: “A vantagem do rol exemplificativo constante da Resolução do CONAMA é retirar a discricionariedade da administração pública para licenciar tais empreendimentos. Constem eles daquele rol, o órgão licenciador não poderá dispensar o EIA/RIMA, sob pena de nulificar o procedimento administrativo, eis que se trata de ato vinculado” (“O Estudo de Impacto Ambiental na Realidade Brasileira”, *Revista do Ministério Público*, Porto Alegre, 27:54, 1992); Elna Leite Ávila e Ione Monteiro de Almeida, por seu turno, sustentam que o licenciamento de qualquer atividade listada na Resolução n. 001/86, sem o EIA, pode ensejar a prática do crime de prevaricação, sem prejuízo da responsabilidade civil e administrativa do agente público (“O Estudo de Impacto Ambiental — Licenciamento — Responsabilidade Criminal”, *Revista do Ministério Público*, Porto Alegre, 27:179-180, 1992).

o elenco em tela é efetivamente exemplificativo (para mais e para menos) e a decisão sobre a necessidade ou não de elaboração de EIA/RIMA para o licenciamento de obras e atividades foi deixada a critério do órgão ambiental competente, no exame dos casos concretos, [...] tais decisões devem ser sempre justificadas e fundamentadas seja quando o EIA/RIMA é exigido para atividade não-elencada, seja quando o deixa de ser para aquelas constantes da enumeração. Com isto, evita-se a adoção de medidas arbitrárias ou mesmo possíveis alegações de falta de cuidado e de critério no trato do meio ambiente⁵⁰.

Baseia sua conclusão na obscura redação da norma sob análise, onde, ao lado de algumas obras ou atividades claramente descritas, outras aparecem genericamente referidas ou insuficientemente descritas, e cuja definição fica a cargo da autoridade administrativa. E exemplifica:

a. O inciso VII se refere a “obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, *tais como*: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos de água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques”.

Aqui mais uma vez é utilizada a expressão “tais como”, seguida de uma lista de obras, habitualmente de grande porte e causadoras de significativo impacto ambiental. Ocorre que, a prevalecer o entendimento de que a relação deve ser obedecida *in totum*, teremos que, quando se trata de fins hidrelétricos, apenas as barragens acima de 10 MW estariam obrigatoriamente sujeitas à elaboração do EIA/RIMA. Já obras hidráulicas de iguais características, porém de volume e impacto muito menores (equivalentes, por exemplo, a 5 MW), se para fins de irrigação ou saneamento, não poderiam ser dispensadas do estudo. E mais, não se admitindo o uso de critério do órgão ambiental no julgamento da matéria, até mesmo uma pequena barragem num córrego, para irrigação de uma horta familiar, dependeria do EIA/RIMA.

b. O inciso XV faz menção a “projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, a critério do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes”.

À evidência, não pode ser tida como absoluta uma listagem que deixa decisões e definições a critério do órgão aplicador. As “áreas de relevante interesse ambiental” (não definidas legalmente), se não forem integrantes de uma unidade de conservação ou se já não tiverem sido assim previamente conside-

50. Esse posicionamento encontra-se estampado no parecer PJ n. 130/89, de 3 de julho de 1989, aprovado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo através da Deliberação Consema-20, de 27 de julho de 1990, publicada no *Diário Oficial do Estado* de 10 de agosto de 1990, e vem orientando a atuação prática da Secretaria do Meio Ambiente.

radas, deverão ser identificadas, em cada caso concreto, à vista de suas características e de acordo com o julgamento feito pelo órgão ambiental...

Ora, arremata a autora, para que um elenco possa ser considerado “obrigatório em todos os seus termos, não admitindo o uso de critério pelo aplicador da norma, deve ser preciso, exato, não podendo dar margem a dúvidas ou a interpretações casuísticas”⁵¹.

Parece-nos que a maneira de contornar a divergência e atender ao comando impositivo da norma será considerar como *relativa* a presunção de gravidade dos casos enumerados no artigo 2º da Resolução n. 001/86.

A presunção relativa (*juris tantum*), como se sabe, tem o condão de inverter o ônus da prova, de sorte que o administrador, à vista de um caso listado, *determinará* a elaboração do EIA. O empreendedor, querendo, poderá produzir prova no sentido de que a obra ou atividade pretendida não provocará impacto ambiental significativo. Portanto, em vez de o agente público ter que provar a significância do impacto, é o empreendedor que deve provar sua *insignificância*.

Resumindo: não há dúvida de que o administrador tem certa liberdade para verificar a presença ou não de “significativa degradação ambiental” a ensejar a realização do EIA, mas, identificada a hipótese positiva, não pode deixar de exigir o estudo, certo de que

nenhum ato é absolutamente discricionário, eis que estará sempre vinculado ao princípio da finalidade do ato administrativo, que é, necessariamente, o interesse público.

Assim, toda vez que o agente público, usando de discricionariedade, desviar-se do interesse público, cabível é o recurso ao judiciário para avaliação da finalidade do ato administrativo inquinado⁵².

Momento de Preparação

Dado o seu papel de instrumento preventivo de danos, é claro que o EIA, para cumprir sua missão, deve ser elaborado *antes* da decisão administrativa de concessão da licença ou de implementação de planos, programas e proje-

51. Parecer cit., pp. 5-8.

52. Sílvia Cappelli, “O Estudo de Impacto...”, ed. cit., p. 56. Foi o que ocorreu com a utilização, entre nós, do metanol em veículos automotores e que teve sua importação suspensa pela Justiça Federal em razão da ausência de EIA/RIMA, quando era público e notório o risco para a saúde de todos quantos o manipulassem sem as devidas cautelas. Com base na decisão judicial, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), pela Resolução n. 015, de 7 de dezembro de 1989, acabou determinando à Petrobrás a apresentação de estudo prévio de impacto ambiental.

tos com efeito ambiental no meio considerado. Daí a designação jurídica dada a esse instrumento pela nova Constituição: “estudo *prévio* de impacto ambiental”⁵³.

Integrando o processo de licenciamento, o EIA não pode ser enxergado como um documento cartorial, burocrático apenas. Seu objetivo maior é “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 razão de ser, não tendo qualquer valor”⁵⁴.

Malgrado isso, é bom lembrar que sob o império do antigo regulamento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente era facultado ao CONAMA, “antes ou após o respectivo licenciamento”, determinar a realização de estudo das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados de grande porte⁵⁵.

Essa prática, em boa hora impedida pelo novo regulamento⁵⁶, mantém ainda alguns tentáculos na legislação vigente, que não pode fechar os olhos para a realidade daqueles empreendimentos surpreendidos já em sua fase final de construção ou em operação quando do disciplinamento legal do EIA.

Sirva de exemplo a Resolução CONAMA n. 006, de 16 de setembro de 1987, que, ao regular o licenciamento ambiental de obras de grande porte, especialmente do setor de geração de energia elétrica, previu a figura do “EIA *a posteriori*”, visando à regularização de obras que, por razões intertemporais, ficaram imunes à prévia avaliação de seus impactos sobre o meio ambiente⁵⁷.

Ademais, ciente da fragilidade das estruturas ambientais do país, cuidou o legislador de deixar aberta a possibilidade de o CONAMA determinar, “quando julgar necessário”, a realização de estudos de impacto ambiental⁵⁸, o que, por óbvio, pode vir a ocorrer após o início da obra ou atividade.

53. Art. 225, § 1º, IV.

54. Antonio Herman V. Benjamin. “Os Princípios...”, ed. cit., p. 30. É esse o sentido da sustentação de Sílvia Cappelli: “O licenciamento ambiental deferido antes do julgamento do EIA/RIMA determina responsabilidade objetiva da administração pelos danos advindos ao meio ambiente, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal” (“O Estudo de Impacto...”, ed. cit., p. 57).

55. Decreto n. 88 351, de 1º de junho de 1983, art. 7º, IV.

56. Decreto n. 99 274, de 6 de junho de 1990.

57. Art. 12, § 4º. Lembre-se, a propósito, o Estudo de Impacto Ambiental encetado onze anos após o início das obras da Usina Hidrelétrica de Três Irmãos, localizada no baixo curso do rio Tietê, em Pereira Barreto, Estado de São Paulo, em razão de se terem detectado impactos ambientais e socioeconômicos de vulto, não responsabilmente equacionados pela empreendedora. A liminar prontamente concedida pelo poder judiciário, a pedido do Ministério Público, em 1990, obstruiu o fechamento das adufas da barragem até a aprovação do EIA/RIMA referente à obra (Proc. 16/90).

No Estado de São Paulo, a Secretaria de Meio Ambiente, pela Resolução SMA n. 01, de 2 de janeiro de 1990, visando ao controle mais eficaz das condições ambientais, criou a possibilidade de se exigir EIA/RIMA para atividades iniciadas, mesmo que já tenham alguma licença.

58. Art. 8º, II, da Lei n. 6 938/81 e art. 7º, IV, do Decreto n. 99 274/90.

A conclusão inelutável a que se chega, portanto, independentemente da questão da validade ou não da licença já expedida, é que o EIA pode ser exigido a qualquer tempo, desde que possibilite obviar ou remediar uma situação crítica para o ambiente e que a sua não-elaboração no momento azado renda ensejo ao acerto da responsabilidade — administrativa, civil e penal — de quem se omitir do dever de exigí-lo.

Iniciativa da Exigência

Como procedimento público que é, e coerente com o princípio da distribuição de competências em matéria de gestão ambiental, a coordenação do processo de exigência do EIA foi entregue aos órgãos estaduais competentes, exceção feita aos casos de expressa competência federal, da alçada do IBAMA, ou de exclusivo interesse local, a cargo do município. “Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou o IBAMA, ou, quando couber, o Município...” é o que diz a lei⁵⁹.

Demais disso, desconfiado da eficiência das estruturas ambientais, tanto em nível institucional quanto político, e atento a que na maioria dos Estados ainda não foi regulamentada a legislação referente a EIA/RIMA, o legislador deu ao CONAMA competência para “determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados...”⁶⁰. A exigência de estudo de impacto ambiental para utilização do metanol como combustível no Brasil foi um desses casos.

Há portanto, na matéria, como que um federalismo cooperativo, mas inexistente o poder de revisão dos atos do Estado pela União e dos Estados frente aos municípios.

É claro que, omitindo-se o órgão público do seu poder-dever de exigir o estudo quando presente o risco de deterioração significativa da qualidade ambiental, cabe ao Ministério Público, como tutor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atuar no sentido de garantir, inclusive na via judicial, a sua realização⁶¹.

59. Arts. 5º, § único, 6º, § único, e 11, § 2º, da Resolução CONAMA n. 001/86.

60. Art. 8º, II, da Lei n. 6 938/81, e art. 7º, IV, do Decreto n. 99 274/90.

61. Arts. 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal.

Elaboração e Custeio

Como documento científico complexo, envolvendo área de conhecimento de setores diversos da técnica e da ciência, não poderia o EIA ficar a cargo de uma única pessoa, de um superprofissional.

Daí a opção do legislador brasileiro de deixá-lo em mãos de diferentes especialistas, que comporão uma "equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados"⁶².

Equipe multidisciplinar habilitada

"Multidisciplinar é a característica que se atribui a um tema, objeto ou abordagem para cuja exposição concorrem duas ou mais disciplinas"⁶³. No trato multidisciplinar de uma questão, os especialistas nas várias disciplinas envolvidas no estudo não se reúnem necessariamente em função de um nexos ou compromisso entre si, posto que cada qual vê e trata o seu objeto unicamente com seus próprios critérios.

Destarte, conquanto se busque no EIA um roteiro com nexos perfeito entre os vários aspectos da temática discutida, é possível o surgimento de divergências entre os membros da equipe, as quais, expressadas no RIMA, serão objeto de superior consideração por parte do órgão licenciador.

A habilitação da equipe multidisciplinar se dá com a inscrição de seus membros no Cadastro Técnico Federal de Atividades, sob a administração do IBAMA⁶⁴, disciplinado pela Resolução CONAMA n. 001, de 16 de março de 1988. Segundo essa resolução, somente serão aceitos, para fins de análise, estudos de impacto ambiental cujos elaboradores sejam profissionais, empresas ou sociedades civis regularmente registrados nesse cadastro⁶⁵.

Independência da equipe

No afã de conjurar qualquer suspeita de parcialidade de equipe técnica, a Resolução CONAMA n. 001/86 exigiu sua independência em relação ao proponente do projeto⁶⁶.

62. Art. 7º da Resolução CONAMA n. 001/86.

63. José Ávila de Aguiar Coimbra, *O Outro Lado do Meio Ambiente*, São Paulo, CETESB, 1985, pp. 177-179.

64. Arts. 9º, VIII, e 17, I, da Lei n. 6 938/81.

65. Art. 2º.

66. Art. 7º.

Na prática, essa independência tem sido ilusória, na medida em que, por falta de norma regulamentar, as consultorias vêm sendo contratadas pelo autor do projeto, à conta de quem também correm todas as despesas e custos referentes à realização do EIA⁶⁷.

Ora, a contratação de elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental estabelece, de imediato, um forte vínculo de dependência econômica e jurídica entre contratante e contratada, que a Resolução quis impedir. Já se tem noticiado a existência de contratos com cláusulas exoneratórias de pagamento das despesas com o EIA/RIMA em caso de não-aceitação do projeto pelo órgão de controle ambiental!⁶⁸

Parece-nos, com efeito, que a fórmula legislativa inscrita nos artigos 7º e 8º da Resolução n. 001/86 foi além do que queria o legislador (*plus dixit quam voluit*), gerando inescandível contradição.

Em primeiro lugar, por se ter extravasado o conteúdo de normas de superior hierarquia, visto que nem a Constituição⁶⁹ nem a legislação federal regulamentar do assunto contém a condição limitativa prevista no artigo 7º da citada resolução. O artigo 17, § 2º, do Decreto n. 99 274, de 6 de junho de 1990, que regulamentou a Lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981, dispõe expressamente que "o estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), correndo as despesas à conta do proponente do projeto". Nenhuma alusão, como se vê, à independência da equipe.

Em segundo lugar, por ensejar o florescimento da chamada "indústria do EIA/RIMA" pelos escritórios de consultoria privada⁷⁰, marginalizando os técnicos vinculados ao empreendedor, muitas vezes os mais competentes e bem informados a respeito da situação objeto do estudo.

Por isso, tem-se advogado, com boa dose de razão, a plausibilidade da elaboração do EIA/RIMA por equipe técnica vinculada ao proponente do projeto, com o que

67. Art. 8º.

68. Paulo de Bessa Antunes, *Curso de Direito Ambiental*, Rio de Janeiro, Renovar, 1990, p. 92.

69. Em seu art. 225, § 1º, IV.

70. Há registros de EIA/RIMAs estandarizados, elaborados em série, "ao gosto do freguês", apenas com espaço em branco para a inserção do nome do empreendedor. Lembra, com efeito, Paulo Nogueira Neto, um dos pioneiros da causa ambientalista no Brasil, de certa consultora contratada para elaborar Estudo de Impacto Ambiental sobre um projeto de exploração de jazida de pedregulho e que, "por engano", fez constar do documento argumentação dirigida ao licenciamento de uma padaria! ("EIA/RIMA — O Conflito e a Solução", *Bio — Revista da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, 2:21, 1990.)

assegurar-se-ão, a um só tempo, a necessária responsabilidade técnica e jurídica em relação à execução substantiva do referido estudo e a minimização dos custos a serem incorridos, com expressiva vantagem não só para o interessado como para os que indiretamente possam dele se beneficiar. Essa questão torna-se sobremaneira expressiva no caso dos projetos de interesse público, para os quais as empresas ou entidades públicas já mantêm profissionais técnicos de grande valor em seus respectivos quadros, dispensando-se as contratações custosas e nem sempre confiáveis⁷¹.

Há os que propugnam pelo envolvimento direto do órgão público ambiental na elaboração do EIA, certos de que, com tal procedimento, "o empreendedor queimaria etapas e ficaria ciente de todas as regulamentações e normas afetas ao seu empreendimento pelos planos oficiais"⁷².

Creemos difícil, sem profunda alteração legislativa, a adoção desse último sistema entre nós, uma vez que é o órgão público ambiental quem determina a realização do estudo; fixa suas diretrizes; estabelece os prazos para conclusão e análise⁷³, bem como para o recebimento dos comentários feitos por outros órgãos públicos e demais interessados; realiza audiência pública⁷⁴ e se manifesta de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado⁷⁵. Seria então o órgão público fiscal de si mesmo?

A seriedade com que a matéria merece ser tratada recomenda permaneça o órgão público ambiental fora do processo executório do EIA, articulado com pessoal técnico especializado, precisamente para fazer a contraface das equipes elaboradoras do EIA/RIMA, custeadas pelos empreendedores. Dessa forma — pondera Alaor Caffé Alves — "a neutralidade dos estudos de impacto ambiental será garantida não por uma eventual (e até mesmo impossível) independência da equipe elaboradora do estudo em face do proponente, mas sim precisamente pela existência de uma contra-equipe técnica governamental que examinará o EIA/RIMA do ponto de vista do interesse público envolvido"⁷⁶.

Permanece, é verdade, a dificuldade hoje enfrentada por alguns órgãos ambientais de Estados menos desenvolvidos, não-estruturados com equipes pre-

71. Alaor Caffé Alves, *Elaboração de EIA/RIMA diretamente pelo Proponente*, parecer C.J. 073/90, de 22 de fevereiro de 1990, pp. 3-4 (inédito). Parecer emitido em razão de consulta da Companhia Energética de São Paulo (CESP) a respeito da possibilidade de aceitação, pela Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo, de Estudo de Impacto Ambiental elaborado por sua equipe técnica.

72. Celina F. Bragança Rosa Claudio, "Implicações da Avaliação de Impacto Ambiental", *Ambiente — Revista CETESB de Tecnologia*, 1(3):162, São Paulo, 1987.

73. Art. 5º, § único, da Resolução CONAMA n. 001/86.

74. Art. 11, § 2º, da Resolução CONAMA n. 001/86.

75. Art. 10, *caput*, da Resolução CONAMA n. 001/86.

76. *Loc. cit.*, p. 7.

paradas para atender a tal atribuição com a desejável eficiência. É pertinente, nessa conjuntura, a recomendação de Michel Prieur no sentido de que o controle do conteúdo dos estudos pelos poderes públicos seja feito em colaboração com institutos científicos independentes. Um verdadeiro estudo de impacto — remata o renomado jurista francês — implica pesquisas pluridisciplinares que levam a disciplinas científicas diferentes. É por isso que os institutos de pesquisa e principalmente as universidades parecem ser os órgãos mais importantes e competentes, capazes de reunir equipes pluridisciplinares e que ofereçam o máximo de garantia, objetividade e seriedade⁷⁷.

Por último, para atender à opção brasileira pela *equipe multidisciplinar independente*, poder-se-ia pensar numa seleção pública, mediante licitação realizada pelo órgão ambiental, e cobrança ao proponente do projeto das despesas e custos referentes à realização do Estudo de Impacto Ambiental⁷⁸.

*Responsabilidade da equipe*⁷⁹

Diz a Resolução CONAMA n. 001/86 que a equipe multidisciplinar "será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados"⁸⁰.

Cogita-se, obviamente, da responsabilidade civil, certo de que sob o prisma penal só é possível o sancionamento de pessoa física que, por conduta dolosa ou involuntária, mas censurável, der causa, por qualquer modo, à verificação do dano.

Configuremos um exemplo, para melhor explicação.

Como se sabe, dentre outras, depende de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) o licenciamento de obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos ou de usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW⁸¹.

Pois bem. Determinada empresa de consultoria (X) recebeu a incumbência de elaborar estudos de impacto ambiental para viabilizar a construção de uma usina de geração de eletricidade (Y). Ultimados os estudos e elaborado o

77. Michel Prieur, *op. cit.*, pp. 106-107 (trad. livre).

78. Paulo de Bessa Antunes, *op. cit.*, p. 92; João Carlos de Carvalho Rocha, "Estudo Prévio de Impacto Ambiental — Questões e Perspectivas", *Revista do Ministério Público*, Porto Alegre, 27:152, 1992.

79. Sobre a matéria, vide nossos "A Importância dos Estudos de Impacto Ambiental", *RT*, 630:249; *Justitia*, 141:6; "O Ministério Público e a Responsabilidade Civil do Profissional nas Atividades Modificadoras do Meio Ambiente", *O Estado de S. Paulo*, 25 de junho de 1987; *RT*, 623-631; *Revista de Engenharia Sanitária*, 26:228.

80. Art. 7º.

81. Art. 2º, VII e XI, da Resolução CONAMA n. 001/86.

relatório de impacto ambiental, seguiu-se aprovação do órgão competente. Licenciado e implementado o empreendimento, verificou-se que ele comprometeu, de forma irreversível, o clima e o ecossistema da região, por falha técnica ocorrida na fase de projeto, de construção ou de operação. Poderão os consultores e profissionais que participaram de qualquer dessas fases responder pelo dano ao meio ambiente?

Em primeiro lugar, é preciso não olvidar que nos casos de dano ao meio ambiente a responsabilidade é objetiva⁸², informada pela teoria do risco, sendo suficiente que o prejuízo tenha resultado do exercício de determinada atividade, e não do comportamento do agente. O empreendedor é quem recolhe os benefícios de sua atividade. Logo, há de ser ele o indicado para suportar os riscos iminentes à referida atividade, cabendo-lhe, por conseqüência, o dever ressarcitório pela simples verificação do nexo causal. Não há cogitar — a não ser em ação de regresso — de responsabilidade da empresa de consultoria ou do profissional que, por falha humana ou técnica, tenha colaborado no desencadeamento do evento danoso, mesmo porque isso implicaria uma investigação de *conduta culposa*, circunstância que se não afeiçoa com o fundamento da responsabilidade objetiva que rege a matéria ambiental⁸³.

Fica ressalvado ao empreendedor, é claro, voltar-se regressivamente contra o causador do dano, alcançando, inclusive, o profissional que eventualmente se tenha excedido ou omitido no cumprimento da tarefa a ele cometida.

Por fim, deve-se ter presente que, sob o aspecto criminal, tipificado algum delito ecológico — e são raras as previsões normativas de nossa legislação a esse respeito —, por ele só responderão as pessoas físicas (profissionais, empreendedores, agente público etc.) que, de qualquer modo, tenham concorrido para a sua verificação, já que no sistema do nosso direito penal não há responsabilidade das pessoas jurídicas ou ideais (*societas delinquere non potest*)⁸⁴.

82. Lei n. 6938/81, art. 14, § 1º, e Constituição Federal, art. 225, § 3º.

83. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por acórdão da Terceira Câmara Civil, na Apelação n. 80.345 da comarca de Santos, rel. Toledo César, voto unânime, de 7 de abril de 1987, encampou esse entendimento ao repudiar discussão de conduta culposa de terceiro nos mesmos autos do processo que apurava responsabilidade civil por danos ao meio ambiente.

84. A Constituição Federal de 1988 superou o caráter pessoal da responsabilidade penal, possibilitando alcançar-se também a pessoa jurídica como sujeito ativo do crime ecológico (cf. art. 225, § 3º). A matéria pende agora de disciplinamento por lei ordinária.

Diretrizes e Conteúdo Mínimo do EIA

O EIA se insere na categoria dos atos formais pelo fato de estar preso a diretrizes e atividades técnicas mínimas, previstas em lei, que não podem, em hipótese alguma, ser descuradas, sob pena de invalidação.

Seu procedimento, com efeito, deve ser simples e objetivo, obedecendo, basicamente, às seguintes diretrizes gerais:

I. *Contemplar as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de sua não-execução*⁸⁵: a discussão das alternativas tecnológicas e locais se constitui no coração do EIA⁸⁶, dado que, muitas vezes, a melhor opção será a não-execução do projeto, em função dos altos custos sociais e ecológicos dele decorrentes.

II. *Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade*⁸⁷: trata-se de operação tendente a definir as medidas corretivas e mitigadoras dos impactos negativos para o ambiente, para a correta e oportuna responsabilização do autor do projeto.

III. *Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando-se, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza*⁸⁸: cuida-se de estabelecer as áreas de incidência dos impactos, abrangendo os distintos contornos para as diversas variáveis enfocadas, considerando-se sempre a bacia hidrográfica correspondente. A administração do meio ambiente em nível de bacias hidrográficas constitui a mais moderna concepção de gerenciamento de recursos públicos, posto que conduz a um planejamento coordenado das ações de todos os órgãos de governo, com expressiva diminuição de custos.

IV. *Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade*⁸⁹: importa ter presente, na execução do EIA, a conformidade do projetado empreendimento com eventuais programas e planos, inclusive os plurianuais e aqueles decorrentes do zoneamento ambiental⁹⁰.

85. Art. 5º, I, da Resolução CONAMA n. 001/86.

86. Sílvia Cappelli, "O Estudo de Impacto Ambiental...", ed. cit., p. 56; Paulo Affonso Leme Machado, "Direito Ambiental...", ed. cit., pp. 130-131.

87. Art. 5º, II, da Resolução CONAMA n. 001/86.

88. Art. 5º, III, da Resolução CONAMA n. 001/86.

89. Art. 5º, IV, da Resolução n. 001/86.

90. Art. 9º, II, da Lei n. 6938/81.

Além dessas diretrizes fundamentais, pode o órgão ambiental fixar outras que entenda pertinentes, em razão das peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Cuidou o legislador, também, da disciplina do conteúdo do EIA, impondo alguns requisitos mínimos a ser considerados⁹¹, a saber:

I. *Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto*⁹². Este requisito implica o inventário do meio ambiente anterior à ação proposta, buscando informações que permitam uma avaliação eficiente dos efeitos do projeto.

Faz-se uma exposição das interações dos fatores ambientais físicos, biológicos e socioeconômicos, indicando-se os métodos adotados para sua análise, com o fito de descrever as inter-relações entre os componentes bióticos, abióticos e antrópicos do sistema a ser afetado pelo empreendimento.

II. *Análise dos impactos ambientais*⁹³. Esta fase “destina-se à apresentação da análise (identificação, valoração e interpretação) dos prováveis impactos ambientais ocorridos nas fases de planejamento, implantação, operação e, se for o caso, de desativação do empreendimento, sobre os meios físico, biológico e antrópico, devendo ser determinados e justificados os horizontes de tempo considerados... A análise dos impactos ambientais inclui, necessariamente, identificação, previsão de magnitude e interpretação da importância de cada um deles, permitindo uma apreciação abrangente das repercussões do empreendimento sobre o meio ambiente, entendido em sua forma mais ampla.

O resultado dessa análise constituirá um prognóstico da qualidade ambiental da área de influência do empreendimento, útil não só para os casos de adoção do projeto e suas alternativas como também na hipótese de sua não-implantação⁹⁴.

III. *Definição de medidas mitigadoras*⁹⁵. Busca-se com isso explicitar “as medidas que visam minimizar os impactos adversos identificados e quantificados no item anterior, as quais deverão ser apresentadas e classificadas quanto: à sua natureza preventiva ou corretiva, avaliando-se, inclusive, a eficiência dos equipamentos de controle de poluição em relação aos critérios de qualidade ambiental e aos padrões de disposição de efluentes líquidos, emissões atmosféricas e resíduos sólidos;

91. Vide art. 17, § 1º do Decreto n. 99.274/90, e art. 6º da Resolução CONAMA n. 001/86.

92. Art. 6º, I, da Resolução CONAMA n. 001/86.

93. Art. 6º, II, da Resolução CONAMA n. 001/86.

94. *Estudo de Impacto Ambiental (EIA) - Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): Manual de Orientação*, São Paulo, Secretaria de Meio Ambiente, 1991, p. 5.

95. Art. 6º, III, da Resolução CONAMA n. 001/86.

- à fase do empreendimento em que deverão ser adotadas: planejamento, implantação, operação e desativação, e para o caso de acidentes;
- ao fator ambiental a que se destinam: físico, biológico ou socioeconômico;
- ao prazo de permanência de suas aplicações: curto, médio ou longo;
- à responsabilidade pela implementação: empreendedor, poder público ou outros;
- ao seu custo.

Deverão também ser mencionados os impactos adversos que não podem ser evitados ou mitigados⁹⁶.

IV. *Programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais*⁹⁷. Apresentam-se aqui os programas de acompanhamento da evolução dos impactos ambientais causados pelo empreendimento em todas as suas fases — planejamento, implantação, operação —, inclusive na eventual desativação e, quando for o caso, na de acidentes.

Também nesse ponto, não faz mal repetir, o órgão ambiental competente deverá fornecer, nos Termos de Referência, as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas características do empreendimento e do meio ambiente a ser afetado.

Conteúdo Mínimo do RIMA

No direito brasileiro, tanto o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) têm um conteúdo mínimo — verdadeiro piso de conteúdo — fixado previamente pelo legislador. Em outras palavras, quanto aos requisitos de substância, há uma delimitação material básica que não deixa qualquer margem de opção ou escolha nem à administração, nem ao proponente do projeto, nem aos cidadãos interessados.

O RIMA refletirá as conclusões do EIA. Suas informações técnicas devem ser expressas em linguagem acessível ao público, ilustradas por mapas com escalas adequadas, quadros, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender claramente as possíveis consequências ambientais do projeto e suas alternativas, comparando-se as vantagens e desvantagens de cada uma delas⁹⁸.

Em linhas gerais, ele deverá conter:

96. *Estudo de Impacto Ambiental (EIA) — Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): Manual de Orientação*, ed.cit., p. 6.

97. Art. 6º, IV, da Resolução CONAMA n. 001/86.

98. Art. 9º, *caput*, e parágrafo único da Resolução CONAMA n. 001/86.

- objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;
- descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando-se para cada uma delas, nas fases de construção e operação: área de influência, matérias-primas, mão-de-obra, fontes de energia, processos e técnicas operacionais, efluentes, emissões e resíduos, perdas de energia, empregos diretos e indiretos a serem gerados, relação custo/benefício dos ônus e benefícios sociais/ambientais;
- síntese do diagnóstico ambiental da área de influência do projeto;
- descrição dos impactos ambientais, considerando-se o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando-se os métodos, as técnicas e os critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;
- caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando-se as diferentes situações de adoção do projeto e de suas alternativas, bem como a hipótese de sua não-realização;
- descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando-se aqueles que não puderam ser evitados e o grau de alteração esperado;
- programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;
- recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral)⁹⁹.

Para viabilizar a implementação do comando contido na norma do artigo 7^o da Resolução CONAMA n. 001/86¹⁰⁰, tem-se exigido, no RIMA, a expressa menção do nome e do número do registro na entidade de classe competente de cada um dos profissionais da equipe técnica por ele responsável.

Inexiste um critério uniforme quanto ao prazo para emissão do parecer técnico por parte do órgão ambiental, já que a norma geral de nível federal apenas se refere ao termo *a quo* — a data do recebimento do EIA/RIMA¹⁰¹,

99. Art. 9^o da Resolução CONAMA n. 001/86.

100. 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 (grifo nosso).

101. Nos termos da Resolução CONAMA n. 001/86: "Art. 10 - O órgão estadual competente, ou a SEMA (Secretaria de Meio Ambiente), ou, quando couber, o município, terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado. Parágrafo único - O prazo a que se refere o caput deste artigo terá o seu termo inicial na data do recebimento pelo órgão estadual competente ou pela SEMA do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo RIMA" (grifos no original).

deixando ao prudente critério do legislador local a fixação do termo *ad quem*¹⁰², ou seja, o prazo final para a manifestação da administração.

Publicidade e Participação Pública no EIA/RIMA

Conforme anota Herman Benjamin, com relação ao EIA/RIMA dois princípios fundamentais se destacam: o princípio da publicidade e o princípio da participação pública. "Aquele diz respeito ao direito que qualquer cidadão tem de *conhecer* os atos praticados pelos seus agentes públicos. Este, de maneira mais extensiva, aplica-se ao direito que tem o cidadão, organizado ou não, de *intervir* — porque parte interessada — no procedimento de tomada de decisão ambiental"¹⁰³.

A Lei n. 6 938/81, que cuida da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que "os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação"¹⁰⁴.

O instrumento de garantia mais importante para o efetivo exercício dos dois princípios acima mencionados é a chamada *audiência pública*, pois com ela são alcançados dois objetivos: "O órgão público presta informações ao público e o público passa informações à administração"¹⁰⁵.

Nos termos da Resolução CONAMA n. 001/86, "respeitado o sigilo industrial, assim solicitado e demonstrado pelo interessado, o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados nos centros de documentação da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive no período de análise técnica"¹⁰⁶.

102. No Estado de São Paulo, a Secretaria de Meio Ambiente, pela Resolução SMA-19, de 9 de outubro de 1991, estabeleceu, em princípio, o prazo de três meses para a emissão do parecer técnico conclusivo.

103. Antonio Herman V. Benjamin, "Os Princípios...", ed. cit., p. 38; grifos no original.

104. Art. 10, § 1^o, e Resolução CONAMA n. 006, de 24 de janeiro de 1986. A matéria no Estado de São Paulo foi disciplinada pela Resolução SMA-12, de 2 de agosto de 1989, *verbis*:

"O secretário extraordinário de meio ambiente resolve:

Art. 1^o: De acordo com a exigência da Resolução CONAMA 6/86, de 24 de janeiro de 1986, deverá a CETESB receber solicitações de licenças de instalação e de funcionamento apenas se acompanhadas de comprovação da publicação feita pelo interessado no *Diário Oficial do Estado*, e em periódico, informando o público de sua intenção.

Art. 2^o - A concessão das referidas licenças será entregue pela CETESB ao interessado, após comprovação de que este fez publicar nos mesmos órgãos de imprensa a informação da concessão da licença".

105. Paulo Affonso Leme Machado, "Direito Ambiental...", ed. cit., p. 154.

106. Art. 11, *caput*.

Além disso, “os órgãos públicos que manifestarem interesse pelo projeto, ou com ele tiverem relação direta, receberão cópia do RIMA para conhecimento e manifestação”¹⁰⁷.

Finalmente, “ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente, ou a SEMA, ou, quando couber, o município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de *audiência pública* para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA”¹⁰⁸.

A audiência pública foi regulamentada pela Resolução CONAMA n. 009, de 3 de dezembro de 1987.

Quatro são as hipóteses de convocação de audiência pública:

- quando o órgão de meio ambiente “julgar necessário”;
- quando solicitado por entidade civil;
- quando solicitado pelo Ministério Público;
- quando solicitado por cinquenta ou mais cidadãos¹⁰⁹.

A audiência pública “deverá ocorrer em local acessível aos interessados”¹¹⁰, podendo haver mais de uma sobre o mesmo projeto, desde que assim o exija a “localização geográfica dos solicitantes” ou a “complexidade do tema”¹¹¹.

O mais importante de tudo é que, não havendo a audiência pública, apesar da solicitação de quaisquer dos legitimados acima mencionados, “a licença não terá validade”¹¹². Conclui-se então que, no sistema brasileiro, a audiência pública, quando cabível, é, como “última grande etapa do procedimento do estudo prévio de impacto ambiental”¹¹³, requisito formal essencial para a validade da licença ambiental.

Mecanismos de Impugnação

Tanto o EIA como o RIMA podem ser impugnados. A impugnação pode ser administrativa ou judicial. Aquela se dá perante a própria autoridade ad-

107. Art. 11, § 1º.

108. Art. 11, § 2º. Grifo nosso.

109. Resolução CONAMA n. 009/87, art. 2º, *caput*.

110. Resolução CONAMA n. 009/98, art. 2º, § 4º.

111. Resolução CONAMA n. 009/87, art. 2º, § 5º.

112. Resolução CONAMA n. 009/87, art. 2º, §2º, *in fine*.

113. Paulo Affonso Leme Machado. “Direito Ambiental...”, ed. cit., p. 157.

ministrativa ambiental responsável pelo ato atacado ou perante seu superior hierárquico. Já esta, diversamente, leva a questão para apreciação do poder judiciário.

Tanto os vícios materiais (conteúdo inadequado, por exemplo) como os vícios formais (não-realização de audiência pública, por exemplo) permitem a impugnação.

A impugnação judicial, como regra, se dá através de ação civil pública¹¹⁴ ou de ação popular ambiental¹¹⁵.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

Hoje, o Ministério Público tem um papel essencial na proteção do meio ambiente no Brasil. Mas nem sempre foi assim.

Antes da promulgação da Lei n. 6938/81 — Lei da Política Nacional do Meio Ambiente — o Ministério Público pouco intervinha nas questões ambientais, especialmente porque lhe faltava uma base legal para tal. Limitava-se, quando muito, a processar criminalmente, com base no código penal, alguns casos de poluição. Os resultados, não precisa dizer, foram irrisórios e insatisfatórios.

Esse quadro mudou drasticamente com a Lei n. 6938/81, que em seu artigo 14, parágrafo único, estatui que,

sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. *O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente*¹¹⁶.

Em seguida, em 1985, foi aprovada a Lei n. 7347/85, conhecida como Lei da Ação Civil Pública ou Lei dos Interesses Difusos, que alargou a legitimidade para propositura das ações para tutela dos chamados “interesses difu-

114. Lei n. 7347/85.

115. Constituição Federal, art. 5º, inciso LXXIII (“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”). Grifo nosso.

116. Grifo nosso.

sos", concedendo-a, igualmente, às associações e outros órgãos públicos, além do Ministério Público.

A Constituição Federal de 1988 dedicou ao Ministério Público todo um capítulo, dando-lhe um novo perfil¹¹⁷ e assegurando-lhe uma carreira própria e garantias de independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Além disso, incluiu entre as "funções institucionais do Ministério Público" a de "promover o inquérito civil"¹¹⁸ e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do *meio ambiente* e de outros interesses difusos e coletivos¹¹⁹.

Ao lado de sua legitimidade para propositura de ação civil pública, pode o Ministério Público, em sede ambiental, celebrar acordos extrajudiciais, com força de título executivo.

Diante das novas atribuições ambientais — sem qualquer tradição no país e na própria instituição —, o Ministério Público procurou aparelhar-se e estruturar-se, criando promotorias de justiça e coordenadorias ambientais especializadas na questão ambiental.

Recente levantamento da Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP), entidade associativa que congrega todos os membros do Ministério Público do Brasil, aponta que, de 1981 a março de 1992, foram propostas pelo Ministério Público¹²⁰ mais de 1 710 ações civis públicas e instaurados mais de 4 525 inquéritos civis (procedimentos administrativos). No mesmo período, foram propostas mais de 1 346 ações penais ambientais. Das ações civis propostas, 289 já haviam sido julgadas.

Diversas dessas ações foram propostas contra o poder público, que, ao construir estradas, hidrelétricas e outras obras, deixa de realizar o EIA/RIMA ou o faz de maneira inadequada¹²¹.

117. O Capítulo IV do Título IV, que cuida "Das Funções Essenciais à Justiça", é aberto com a seguinte redação: "Art. 127 - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

118. "O inquérito civil, instituído pela Lei n. 7.347/85 e inserido no rol das funções institucionais do Ministério Público pela nova Constituição (art. 129, III, 1ª parte), é procedimento de natureza administrativa, de caráter pré-processual, que se destina à colheita de elementos prévios e indispensáveis ao exercício *responsável* da ação civil pública, embora possa ser utilizado também como preparatório da ação penal privada" (Édis Milaré, *A Ação Civil Pública na Nova Ordem Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1990, p. 36).

119. Grifo nosso.

120. Sem computar as ações propostas pelo Ministério Público Federal.

121. Nesse sentido, cabe referir a atuação do Ministério Público de São Paulo, que, através de ação civil pública, vem conseguindo paralisar obras de grande vulto, já em andamento, até a elaboração do devido EIA/RIMA. Assim se deu, exemplificativamente, com a construção da Usina Hidrelétrica de Três Irmãos, do Emissário Submarino de São Sebastião e da ponte de ligação Iguape-Ilha Comprida. No caso da Usina de Três Irmãos, localizada no baixo curso do rio Tietê (o mais importante do Estado de São Paulo), com uma capacidade instalada de 1 292 MW e custo de aproximadamente 2 bilhões de dólares

CONCLUSÃO

Em conclusão, poderíamos dizer que o EIA/RIMA, no direito brasileiro, representa hoje um instrumento fundamental de proteção ambiental, elemento inestimável no controle da qualidade das decisões públicas e privadas que afetam o meio ambiente.

Não se trata de mais uma exigência legal ou modismo sem efeitos concretos palpáveis. Ao contrário, até porque existem mecanismos judiciais ágeis e fáceis de acesso à justiça (ação civil pública e ação popular ambiental), o EIA/RIMA desempenha um papel essencial de garantia de um meio ambiente equilibrado.

Finalmente, resta esperar que, para o empreendedor brasileiro — público ou privado —, o EIA/RIMA se torne algo mais que um mero requisito formal de licenciamento ambiental. Os recursos técnicos, materiais e humanos, os levantamentos regionais e a participação comunitária envolvidos na sua elaboração podem transformar o EIA/RIMA — mais ainda em um país carente de recursos, como o Brasil — em uma alavanca importante de planejamento ambiental.

em uma área inundada de 817 km², sérios danos ambientais eram previsíveis, valendo mencionar, dentre outros, modificações no clima e paisagem da região, destruição de várzeas ribeirinhas do vale do rio Tietê, morte da fauna típica e eliminação de sítios arqueológicos.

O Ministério Público tomou conhecimento dos fatos por intermédio de reclamação da Associação Brasileira de Caça e Conservação (ABC) quando as obras já estavam em fase final.

Foi instaurado "inquérito civil" pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, requisitando-se informações da Companhia Energética de São Paulo (CESP), responsável pela obra, determinando-se a realização de perícia preliminar.

A imprensa, em seguida, divulgou a notícia de que o governo do Estado determinara o fechamento das "adufas" de fundo, o que daria início à formação do lago, sem aguardar a aprovação do EIA/RIMA e sem qualquer providência destinada a mitigar os impactos ambientais.

Diante desses fatos, o Ministério Público de São Paulo ingressou no Juízo da Comarca de Pereira Barreto (local da obra) com uma "ação civil pública cautelar" com dois objetivos: a) proibição do fechamento da barragem até a aprovação final do EIA/RIMA pela Secretaria de Meio Ambiente; b) implementação das medidas mitigadoras por esta preconizadas.

O juiz concedeu "liminar" nos termos do pedido, sustentando, por prazo indeterminado, a inundação. A CESP perdeu todos os recursos judiciais que interpôs contra a decisão de primeira instância.

O reservatório permaneceu vazio por cerca de seis meses, prazo que levou o EIA/RIMA para ser aprovado. Além disso, a CESP, nesse período, foi obrigada a empreender diversas medidas mitigadoras, sendo as mais drásticas a captura — para preservação em outros locais apropriados — de cerca de 120 "cervos-do-pantanal" (*Blastocerus dichotomus*) e a relocação do cemitério da cidade de Pereira Barreto.

Trinta dias após a concessão da liminar, o Ministério Público ingressa novamente em juízo com uma "ação civil pública principal" em que pedia, basicamente, indenização pelos danos ambientais ocasionados pela obra, no valor de 200 milhões de dólares, relativos principalmente à destruição de 14 273 ha de várzeas ribeirinhas (*wet lands*) — último ecossistema desse tipo no vale do rio Tietê — e de 13 550 ha de matas ciliares. Já no exemplo do Emissário, ameaçada estava a geomorfologia local, com a formação de ilhas artificiais de areia, assoreamento de costões, morte de animais marinhos etc.

Finalmente, no caso da ponte Iguape-Ilha Comprida, além de danos aos hábitos marinhos, a obra colocava em risco a qualidade de vida na ilha, como decorrência da ocupação desordenada e descontrolada.