

O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

*Luciana Cordeiro de Souza**

1- CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Importante ressaltar que o homem e o meio ambiente que o cerca devem formar um conjunto harmônico e, para que isto ocorra, há a necessidade precípua de uma política de preservação ambiental. Sem isto, não haverá a possibilidade de se conjugar este binômio: homem e meio ambiente.

Nunca foi tão importante a prevenção ambiental; a humanidade como um todo vive, atualmente, um momento crítico de sua existência - o de reparar os erros do passado - compensando ou buscando mitigar os efeitos negativos da ação do homem sobre a natureza, bem como prevenindo futuras ocorrências danosas que poderiam até culminar com o fim de sua existência sobre a terra.

Ao homem foi dado o livre arbítrio. Diversamente dos outros animais, foi-lhe dado a racionalidade, externada por sua inteligência ímpar, porém não é ele capaz de respeitar seus semelhantes, os outros animais, nem tão pouco a natureza que o circunda e da qual depende. Polui, destrói, mata, desequilibra a fauna e a flora. Sente-se um ser superior, mas é tão inferior em seu amor próprio!

Ao homem, repita-se, tudo foi dado, mas tudo pode lhe ser tirado se ele não aprender a respeitar e buscar formas de prevenir ações danosas que venham a incidir no meio ambiente.

O ser humano deve conscientizar-se de que, para continuar existindo sobre a face da terra - perpetuando sua espécie - deve precipuamente preservar o todo à sua volta, sob pena de que nada restará para as gerações futuras, e isto é uma questão de sobrevivência. Não se trata de um pensamento trágico, mas triste constatação da realidade. Questiona-se: estar-se-ia vivendo uma evolução ou involução da raça humana? É só parar e pensar!

Desta idéia, o ambiente não está vinculado apenas ao país onde o bem se encontra. É um bem transnacional e transtemporal que pertence a todos os povos de todos os tempos. Trata-se de um bem difuso, um bem de uso comum do povo.

No artigo da lauda do Juiz Fernando Costa Tourinho Neto¹, podemos encontrar em suas palavras a clareza do pensamento que se busca demonstrar: “Temos de proteger a natureza e o meio ambiente para a nossa própria salvação. Não é por altruísmo e sim por puro egoísmo. Precisamos, pois, preservar o meio ambiente –

* Mestra e doutoranda em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP, Advogada, Professora de Ciências Políticas da Faculdade de Direito Padre Anchieta e Professora Assistente de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da PUC/SP. Contato: email - lucordeiro@uof.com.br

¹ Fernando da Costa Tourinho Neto. Dano ambiental. *Revista Jurídica Consulex*. n. 2, de 29/02/1997.

a flora a fauna, o solo, o ar, a água – para termos uma boa qualidade de vida. Para conseguirmos isso, é preciso desenvolver uma consciência ecológica, uma consciência voltada para a recuperação da qualidade ambiental, caso contrário o mundo estará perdido. Sim, o mundo. Aquele que polui o ar prejudica não só a si como a toda uma comunidade. A devastação das florestas muda o clima não só para aqueles que a devastaram, mas para toda a coletividade. O comprometimento da qualidade de vida é para todos, para a humanidade. As agressões ecológicas atingem a todos, pois não respeitam fronteiras.”

O direito ambiental é de suma importância. Proteger, preservar é uma questão de sobrevivência do ser humano neste planeta, sem mencionar o direito dos demais seres vivos em permanecerem sem ameaça de extinção.

O meio ambiente deve ser preservado para o bem estar, a segurança e a dignidade da raça humana.

Ao se fazer uma alusão histórica, pode-se buscar o exemplo dos índios, profundos amantes da natureza e respeitadores do meio ambiente, sabedores que deste provém todos os recursos para sua existência, e que ao retirarem qualquer elemento da natureza, seja ao colher, caçar ou pescar pensam sempre em sete gerações futuras. Já o “homem branco”, em seu relacionamento com a natureza, deixa sempre um rastro de destruição, não pensa no amanhã, busca o “progresso” acima de tudo, não consegue nem sequer pensar nos seus filhos; saqueia a natureza como quem vai a um supermercado, como se, em seguida, fosse surgir um repositior e encher as prateleiras, os recursos naturais não são renováveis se não ficarem raízes, sem que haja sementes nada pode nascer, tudo se extingue. Somos todos sementes!

Neste sentido, já em 1.977 afirmava Ramón Martín Mateo : “ O homem de hoje usa e abusa da natureza com se fosse o último inquilino deste planeta, como se adiante não se anunciasse um futuro.”²

Ao mencionar a cultura indígena, vale colocar um trecho da Carta do Cacique Seattle, da Tribo Duwamisk, datado de 1.855, enviada ao Presidente dos EUA, Franklin Pierce, mencionada em artigo do ilustríssimo Juiz Tourinho Neto, que **preceitua:** “De uma coisa sabemos: A terra não pertence ao homem; é o homem que pertence à terra, disso temos certeza. Todas as coisas estão interligadas, como o sangue que une uma família. Tudo está relacionado entre si. Tudo quanto agride a terra, agride os filhos da terra, não foi o homem quem teceu a trama da vida. Ele é meramente um fio da mesma. Tudo que ele fizer à terra, a si próprio fará.”

Não obstante estas colocações pseudo pessimistas, na verdade o conteúdo deste trabalho vem trazer à luz, através do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, um acalento quanto aos mecanismos de “prevenção” ao meio ambiente. Vem trazer informações de como solucionar e até conter, de certa forma, o tão desejado, sonhado e aclamado avanço tecnológico no que tange às afetações ao meio ambien-

² Ramon Martín Mateo, *Derecho Ambiental*, p. 21.

te, e chamar a atenção para o fato de que se deve conciliar o capitalismo com a prevenção ambiental; deve-se buscar pelo “desenvolvimento sustentável” em todas as ações interventoras do meio ambiente.

2- CONCEITOS

2.1- MEIO AMBIENTE

Antes, porém, de se conceituar Meio Ambiente, convém lembrar importante ensinamento do ilustre Prof. José Afonso da Silva³, asseverando que a palavra *ambiente* indica esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos. Em certo sentido, portanto, nela já se contém o sentido da palavra *meio*. Por isso, até se pode reconhecer que, a expressão *meio ambiente*, denota certa redundância, ou em linguagem técnica, pleonasmos, mas a idéia do legislador é a de reforçar o sentido da expressão.

A expressão “meio ambiente” é um pleonasmos consagrado pelo uso. Acorde Aurélio Buarque de Holanda Ferreira: “Ambiente.” (do lat. Ambiente) Adj. 2g. 1. “Que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas. Por todos os lados; envolvente; meio ambiente”.

Não obstante, a forma pleonástica foi adotada pela Constituição Federal nos artigos 5º, LXXIII; 23, VI e VII; 24, VI e VIII; 129, III; 170, VI; 174, § 3º; 186,II; 200, VII; 216, V; e 225).

Ainda, no art. 2º, I, da Lei 6.938/81, o meio ambiente é considerado “um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.”

Das lições do mestre José Afonso da Silva, convém destacar: “O conceito de meio ambiente, há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. 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”.⁴

Na Constituição Federal, em seu artigo 225, encontramos dispositivo referente ao direito do cidadão de viver em um meio ambiente equilibrado:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida impondo-se ao Poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

E, quando o texto constitucional se refere ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não faz distinção, refere-se a tudo o que nos cerca, garantindo este direito a todos.⁵

³ José Afonso da Silva. *Direito Ambiental Constitucional*. p. 1.

⁴ *Ibid.*, mesma página.

⁵ Por isso, cabe salientar grave erro, sempre divulgado pela mídia que, ao se reportar ao meio ambiente, apenas o faz como se fosse algo ligado a questões relativas a desmatamento ou preservação de animal em extinção, fazendo crer que somente estes fatos merecem atenção, enquanto que, se houvesse uma programa de educação ambiental, as crianças e jovens aprenderiam a preservar. A lei não pode ter, como único escopo, a punição, mas deve principalmente primar pela preservação, protegendo bens que, por natureza, se tornam, muitas vezes, insubstituíveis e irreparáveis, assim como a vida.

2.2- ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL:

A consolidação crescente da consciência ecológica e da política de meio ambiente tem dado ensejo ao aparecimento de novos enfoques técnicos e administrativos, destinados a subsidiar o gerenciamento ambiental. O próprio planejamento ambiental apresenta-se, em seu conjunto, como uma ação preventiva de largo espectro, destinada a avaliar previamente os efeitos das intervenções sócio-econômicas no meio físico, de modo a procurar a harmonia dos assentamentos humanos e sua atividade com o seu entorno natural.

Um dos instrumentos de política ambiental mais empregado nas ações de planejamento são os Estudos de Impacto Ambiental - EIAs associados aos Relatórios de Impacto Ambiental - RIMA- que, em geral, transcendem as fontes pontuais de poluição para abrangerem contextos mais amplos e significativos.⁶

Vale dizer que o vocábulo impacto, de acordo com o Aurélio, é sinônimo de choque, colisão.⁷

O ilustre José Afonso da Silva⁸ assevera que: "A ação predatória do meio ambiente se manifesta de várias maneiras⁹, consciente ou inconscientemente, quer destruindo os elementos que o compõem, quer contaminando-o com substâncias que lhe alterem a qualidade. Esse choque da ação sobre o meio, que pode abalar sua estrutura, sua qualidade, mais ou menos profundamente, é que se chama *impacto*."

Impacto ambiental é, pois, qualquer degradação do meio ambiente, qualquer

⁶ Alaôr Caffé Alves, então Secretário do Meio Ambiente, texto de apresentação do Manual de Orientação do EIA/RIMA.

⁷ *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Ed. Nova Fronteira, 2ª ed., 1986, Rio de Janeiro, p. 920.

⁸ Op. cit., p. 196.

⁹ Neste sentido: Helita Barreira Custódio. Avaliação de impacto ambiental no direito brasileiro. p.69-73., traz uma visão bem ampla desta problemática: "A avaliação de impacto ambiental, direta ou indiretamente relacionada com a preservação do meio ambiente e a proteção da saúde, da segurança, do sossego e do bem-estar da população, constitui instrumento de real importância e atualidade, diante das graves e crescentes repercussões prejudiciais, decorrentes notadamente da execução de projetos de serviços, construções ou obras de interesse público ou particular, da realização de atividades industriais ou comerciais, da exploração ou utilização de recursos naturais, da ocupação do solo, da aplicação de praguicidas e agrotóxicos na agricultura e nos alimentos em geral, além de outras atividades efetiva ou potencialidade poluidoras, sem as medidas preventivas ajustáveis, com iminentes riscos e danos ao patrimônio ambiental e, conseqüentemente, à saúde pública. A destruição progressiva notadamente dos recursos naturais, resultante da execução, autorizada ou irregular, de empreendimentos ou atividades relevantes em sua localização e dimensão, do uso nocivo da propriedade ou de sua exploração ou utilização irracional, do emprego de substâncias altamente tóxicas ou contaminantes na agricultura e nos alimentos em geral, da destruição ou degradação de florestas e demais formas de vegetação, com reflexos diretos ou indiretos à poluição do ar, das águas, do solo, do silêncio, da paisagem, à extinção de espécies vegetais e animais, à contaminação dos alimentos dos alimentos, em suma, com reflexos diretos à degradação ambiental, vem preocupando e alarmando cientistas e especialistas de diversas campos, em face dos iminentes perigos que comprometem a própria sobrevivência humana. Nesta ordem de considerações, não é supérfluo relembrar que as advertências e as denúncias, mais do que nunca, se multiplicam não só por parte de juristas, de cientistas, técnicos, especialistas e de intelectuais em geral, mas também por parte da imprensa e de todos os que se conscientizam dos graves problemas da devastação dos recursos naturais e da conseqüentemente deterioração do patrimônio ambiental do País, tanto o natural como o cultural. Mais do que nunca, nos últimos anos, a poluição do meio ambiente, como *fator negativo do progresso*, vem assumindo dimensões enormes, já alarmantes e preocupantes, o que impõe a necessidade da instituição de medidas urgentes e adequadas para a conciliação de interesses (privados, sociais e públicos) *ao justo equilíbrio entre os fatores positivos do desenvolvimento científico e tecnológico atual e seus inevitáveis efeitos prejudiciais à saúde e à própria vida.*"

alteração dos atributos deste. Seu conceito legal é calcado no conceito de poluição, mas não é só por esta que se causa impacto ambiental. Corte de árvores, execução de obras que envolva remoção de terra, terraplenagem, aterros, extração de minério, escavações, erosões, desbarrancamentos etc. são outras tantas formas de impacto ambiental, que, como todas as formas de degradação, se subsumem na definição legal, que se acha inscrita no art. 1º da Resolução 01/1986 - CONAMA, assim expressa: *considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota (flora e fauna); as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, e a qualidade dos recursos ambientais.*”

No definir de Silvia Capelli¹⁰: “Impacto Ambiental é o conjunto de conseqüências da criação ou presença de um empreendimento sobre o ambiente ou o conjunto das repercussões e das conseqüências que uma nova atividade ou nova obra, quer pública ou privada, possa ocasionar ao meio ambiente físico com todos os seus componentes (segurança do território) e às condições de vida da população interessada (qualidade de vida).”

Edis Milaré¹¹ traz a seguinte conceituação: “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 social.

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

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

Complementando, vale lembrar o que pontua Helita Barreira Custódio¹² ao aduzir que: “Como definição técnica, sem entrar nas particularidades doutrinárias a respeito, considera-se impacto ambiental o conjunto das repercussões e das conseqüências que uma nova atividade ou uma nova obra, quer pública ou privada, possa ocasionar ao meio ambiente físico com todos os seus componentes (segurança do território) e às condições de vida da população interessada (qualidade de vida).

Como definição legal, merece destaque a prevista no art. 29 da Lei Regional

¹⁰ Silvia Capelli. O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira. p. 156

¹¹ Edis Milaré. Estudo prévio de impacto ambiental no Brasil, p.54

¹² Ob. cit. p. 73.

Italiana de Veneto, n. 33, de 16.4.85, segundo a qual o impacto ambiental constitui cada alteração, qualitativa ou quantitativa (de forma alternada ou simultânea), do meio ambiente, compreendido como sistema de relações entre os fatores humanos, físicos, químicos, naturalísticos, climáticos e econômicos, em consequência da realização de projetos relativos a obras particulares ou intervenções públicas.

Como se verifica, o impacto ambiental, caracterizado pela idéia de atrito ou de colisão, indica a diversidade de interesses econômico e público sobre o meio ambiente, em seu todo ou em um ou mais elementos que o compõem (ar, águas, solo, espécies vegetais e animais, silêncio, paisagem), resultado em alteração ou modificação da qualidade do meio natural, cultural ou social e afetando particularmente a saúde pública.¹³

Destarte, na jurisprudência encontra-se inúmeros julgados referentes a obrigatoriedade do EIA/RIMA para a concessão do licenciamento ambiental, bem como, a sua não apresentação tem gerado a cassação do licenciamento irregularmente concedido.¹⁴

¹³ Neste sentido, segundo Bolea a avaliação de impacto ambiental pode ser definida como "estudos realizados para identificar, prever, interpretar e prevenir os efeitos ambientais que determinadas ações, planos, programas ou projetos podem causar à saúde, ao bem-estar humano e ao ambiente, incluindo alternativas ao projeto ou ação, e pressupondo a participação do público."

¹⁴ Cada vez mais o tribunais vêm decidindo sobre a obrigatoriedade do EIA/RIMA, aqui traz-se à colação alguns julgados: 1) JTJ - Volume 137 - Página 199 :JAZIDA - Areia - Licença para exploração do solo - Renovação - Indeferimento - Falta do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), de responsabilidade do órgão estadual - Segurança denegada. Apelação Cível n. 151.597-1 - Jacaré - Apelantes: Mineração Areia Branca Ltda. e outra - Apelado: Prefeito Municipal; 2) JTJ - Volume 128 - Página 391 : MANDADO DE SEGURANÇA - Ato judicial - Decisão que comporta recurso específico previsto na lei - Segurança denegada.

JAZIDA - Areia - Extração - Poluição - Fiscalização do meio ambiente - Competência do Município - Segurança denegada. JAZIDA - Areia - Licença para exploração do solo - Necessidade - Irrelevância de anterior obtenção da licença, se sua renovação é negada pela Administração - Direito adquirido não configurado - Segurança denegada. Mandado de Segurança n. 130.916-1 - São Paulo - Impetrante: V. G. S. Indústria e Comércio de Extração de Minerais Ltda. - Impetrado: Juiz de Direito da Terceira Vara Cível da comarca de Jacaré. "Outrossim, não se vislumbra na outorga da liminar abuso de poder ou manifesta ilegalidade que propicie a concessão da ordem. É que a decisão do Magistrado encontra-se amparada nos documentos apresentados pela Prefeitura, segundo os quais não possui a impetrante inscrição municipal, nem licença atualizada para funcionar na atividade de extração de areia em cava no município, nem ainda o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) exigido pela CETESB (fls. 25/31 e 137/141); 3) JTJ - Volume 189 - Página 122: MEIO AMBIENTE - Restauração - Matas - Plantio de espécie não nativa e endêmica da região - Inadmissibilidade - Influência negativa no equilíbrio da vegetação local - Determinação para que se tomem as medidas técnicas necessárias - Ação civil pública procedente - Recurso não provido. Apelação Cível n. 271.535-1 - Tatuí - Apelante: Rio das Pedras Virgo Indústria de Resíduos Têxteis Ltda. - Apelado: Ministério Público. "Resulta pois um prejuízo ao meio ambiente, que deve ser indenizado. Não se quer aqui afirmar que as matas são absolutamente intocáveis, mas sim que em boa hora, a legislação atinente à espécie cuidou de preservar o meio ambiente que restou, cuidando, ainda, de exigir estudos prévios que visem diminuir o impacto ambiental de qualquer obra. Daí a exigência legal de se obter licença prévia para a consecução de obras, licença que deverá estabelecer os modos e meios de restauração do meio ambiente, para mantê-lo íntegro, retirando-se o proveito econômico que a natureza pode proporcionar ao homem. Por outro lado, há evidente equívoco em se considerar que o plantio de outra espécie de plantas, que não as nativas, implicam em sanção de eventual dano causado ao meio ambiente. No mais das vezes este replantio gera um maior dano ao meio ambiente já lesado pela obra, pois a introdução de espécies não nativas dá causa a desequilíbrio ecológico, de forma que no final poderá prevalecer a espécie transplantada em detrimento da vegetação nativa, fato aliás, apontado pelo Perito em seu laudo. Em suma: não é possível aceitar-se que a derrubada de árvores nativas possa ser compensada pelo plantio de eucaliptos, espécie de planta que pode prevalecer sobre aquelas existentes, destruindo-as. E não basta a substituição de uma espécie vegetal por outra para que se considere que o meio ambiente não foi afetado.

3- ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O estudo prévio de impacto ambiental (EPIA ou EIA), até a promulgação da atual Constituição Federal, era conhecido por Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Vale ressaltar que tal instrumento de prevenção ambiental é muito recente, teve sua origem nos Estados Unidos da América; sua primeira aplicação foi através do NEPA (National Environmental Policy Act) que foi o primeiro diploma legal a tratar amplamente do EIA.

No ano de 1969, o Congresso Americano votou o NEPA e decretou o EIA (Environmental Impact Assessment). Pouco tempo depois, foi fundado o EPA (Environmental Protection Agency). Entretanto, só em 01/10/70, na seção 102 do NEPA é que foi regulamentado o EIA. A partir daí, o ordenamento jurídico americano passou a exportar¹⁵ para todo o mundo o respectivo procedimento garantidor de uma proteção do meio ambiente sob o prisma da efetividade e, muito mais, com a participação da sociedade nas decisões sobre a implantação de atividades potencialmente causadoras de danos ao meio ambiente.¹⁶

Em 1972, na época da Conferência de Estocolmo, existiam apenas onze órgãos ambientais nacionais, a maioria em países industrializados.¹⁷

Na Europa, o EIA foi introduzido pela Diretiva 85/337/CEE, de 27 de junho 1.985¹⁸, nos mesmos moldes do EIA criado nos Estados Unidos.

No Brasil, o EIA surge timidamente com a Lei de Zoneamento Industrial - Lei n.º 6803/80¹⁹, que dispõe sobre as diretrizes básicas para zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição - uso estritamente industrial - restringia-se à exigência para instalação de pólos petroquímicos, cloroquímicos e carboquímicos e instalações nucleares. Seu artigo 10, § 3.º, dizia: "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."

Posteriormente, a Lei n.º 6938/81²⁰ introduziu o EIA como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, no seu artigo 9.º, III. Entretanto, apresentava alguns problemas, já que não havia previsão do conteúdo mínimo do EIA, e ainda não havia uma disposição expressa determinando que o referido estudo fosse prévio à introdução da atividade potencialmente impactante do meio ambiente.

¹⁵ Hoje o EIA integra o ordenamento ambiental de muitos países, com sistemas e ideologias diferentes. Segundo observação de Elizabeth Monosowski, - Avaliação de impacto ambiental na perspectiva do desenvolvimento sustentável. In: *Avaliação de Impacto Ambiental. Situação atual e Perspectivas*. p. 3: "Desde 1969 o EIA vem sendo adotado por um grande número de países e é muito curioso notar que a avaliação de impacto ambiental de certa forma vai sendo adotada também na mesma medida em que são criados os órgãos ambientais de vários países. Em escala planetária, pode-se dizer."

¹⁶ Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Marcelo Abelha Rodrigues. *Manual de Direito ambiental e Legislação Aplicável*. p. 218.

¹⁷ Cristina Monosowski. op. cit. mesma página.

¹⁸ Norma modificada pela Diretiva 96/61/CE, de 24 de setembro, e a 1997/11/CE, de 03 de março.

¹⁹ Merecem destaque algumas observações: 1) a elaboração do EIA à época desta lei estava dissociado do procedimento de licença; 2) não havia a previsão da participação pública; e, 3) era um estudo restrito apenas ao zoneamento industrial.

²⁰ Este lei embora apresentasse alguns problemas, avançou ao incluir as ações degradadoras produzidas também pelas pessoas jurídicas de direito público..

O decreto regulamentador dessa Lei, de n.º 88351/83, expressamente revogado pelo Decreto n.º 99274/90, foi quem trouxe a vinculação da Avaliação de Impacto ambiental ao sistemas de licenciamento, outorgando ao CONAMA a competência para fixar os critérios basilares para a exigência do EIA com fins de licenciamento.

Foi a Resolução CONAMA 001/86 que, ao estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental disciplinou o EIA, dando o seu contorno quanto às atividades que o ensejam, seu conteúdo e procedimento.

4- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

4.1- CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

O estudo prévio de impacto ambiental é pela primeira vez contemplado na Carta Magna; ressalta-se que a Constituição brasileira é a primeira a incluir, e assim, consagrar num texto constitucional a importância e a obrigatoriedade da realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

O seu art. 225 preceitua, *in verbis*:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, (...)”

Parágrafo 1.º Para assegurar a efetividade desse direito²¹ incumbe ao Poder Público:

IV - “ **exigir**, na forma da lei, para **instalação da obra ou atividade** potencialmente causadora de **significativa** degradação do meio ambiente, estudo **prévio** de impacto ambiental, a que se dará **publicidade**.

4.2- CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS:

As constituições dos estados membros da Federação, trazem em seu bojo explicitamente a obrigatoriedade do EIA/RIMA, a saber: ALAGOAS : art. 217, IV; AMAZONAS: art. 230, VI; BAHIA: art. 214, IV; CEARÁ: art. 264; ESPÍRITO SANTO: art. 187; GOIÁS : art. 132, § 3.º; MARANHÃO: art. 242, § 1.º; MATO GROSSO: art. 263, IV; MATO GROSSO DO SUL: art. 222, § 2.º, VI; MINAS GERAIS: art. 214, § 2.º; PARÁ: art. 255, § 1.º; PARAÍBA: art. 228, § 2.º; PARANÁ: art. 207, § 1.º, V; PERNAMBUCO: art. 215; PIAUÍ: art. 237, § 1.º, IV; RIO DE JANEIRO: art. 258, § 1.º, X; RIO GRANDE DO NORTE: art. 150, § 1.º, IV; RIO GRANDE DO SUL: art. 251, § 1.º, V; RONDÔNIA: art. 219, VI; SANTA CATARINA: art. 182, V; SÃO PAULO²²: art. 91, § 2.º; SERGIPE: art. 232, § 1.º, IV.

5- ATIVIDADES E OBRAS SUJEITAS AO EIA

²¹ Neste ponto questiona-se: Que direito? Ora, a resposta é simples e clara, o direito inequívoco de viver em um meio ambiente sadio e equilibrado. Esclarecendo: sadio se refere a saudável, com saúde; benéfico; enquanto que equilibrado se traduz num meio ambiente como um todo (meio ambiente natural, cultural, etc.) que deve estar em perfeito domínio de si mesmo, contrabalancado, sustentado, em condições de existência. Há de se conjugar estes dois vocábulos para que se garanta a qualidade de vida do homem sobre o planeta Terra, o que a atual Constituição da República pretende assegurar.

²² No estado de São Paulo há a Resolução SMA/SP n.º 42, de 29 de dezembro de 1994 - Uma resolução que eiva de inconstitucionalidade porque restringe às hipóteses do art. 2.º da Resolução CONAMA 001/86 a possibilidade

Inicialmente, convém distinguir obra de atividade: na obra prepondera o material sobre o serviço e na atividade prepondera o serviço sobre o material. Exemplificando, a construção de estradas é uma obra; enquanto que a exploração de minérios é uma atividade.

Cabe também ressaltar que o próprio texto legal diz: instalação, portanto, não se refere ao funcionamento, e a seguir reforça a idéia, quando fala em estudo **prévio**, ou seja, anterior; daí poder concluir que o caráter deste estudo, desta análise será de ordem preventiva, como deve ser a norma legal de caráter ambiental, já que o dano poderá ser, na maioria dos casos, irreparável. Repita-se, em matéria ambiental não haveria razão para uma lei de natureza meramente punitiva.

Como salienta Herman Benjamim²³, “nenhum outro instituto de direito ambiental melhor exemplifica este direcionamento preventivo do que o EIA. Daí surge a necessidade que o EIA seja elaborado no momento certo: antes do início da execução, ou mesmo de atos preparatórios do projeto.” E, ainda aduz que não foi à toa que a CF/88 rebatizou o instituto, passando de Avaliação Ambiental - Lei n.º 6.938/81 - para “Estudo Prévio de Impacto Ambiental”.

Continua asseverando que “o EIA só se justifica quando preliminar ao ato de licenciamento. Do contrário, não se cumpre o princípio da prevenção. A única exceção se dá quando o CONAMA, de maneira fundamentada, mesmo após o licenciamento, exige o EIA (Decreto n.º 88.351/83, art. 7.º, IV), trata-se de EIA suplementar.”

Portanto, feita estas considerações iniciais, cabe saber quais obras e/ou atividades requerem o estudo prévio do impacto ambiental.

A Resolução CONAMA 001/86 traz elencada em seu artigo 2.º e respectivos incisos, a lista destas obras/atividades que para seu licenciamento necessitam do EPIA (EIA), na verdade, trata-se de uma relação exemplificativa, tanto que na parte final do caput do referido artigo encontra-se a expressão “tais como”, daí concluir que esta relação não abrange todas as situações e tipos de empreendimentos em que se pode ser exigido o EIA, desde que estas obras/atividades sejam suscetíveis de provocar impactos significativos no meio ambiente.

Como pontua o Prof. Paulo Affonso Leme Machado²⁴, significativo quer dizer o que não seja insignificante, que realmente se possa perceber que poderá efetivamente causar dano.

Segue-se relação do artigo 2.º da resolução CONAMA 001/86, com as alte-

de obtenção de RAP, podendo desta forma dispensar o EIA nestes casos de significativo impacto ambiental. Convém explicitar, que emitindo a licença através do RAP, ou seja, dispensando-se o EIA, poderia ser a Administração Pública responsabilizada por ato de improbidade administrativa (Lei Federal n.º 8.249, de 02 de junho de 1.992), já que no campo do direito ambiental não há de se falar em discricionariedade da administração, pois sempre se dará ato vinculado da administração.

²³ Antonio Herman V. Benjamim. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. p. 30.

²⁴ Paulo Affonso Leme Machado. In *Avaliação de Impacto Ambiental: Situação atual e perspectivas*.p.51.

rações introduzidas pelas Resoluções CONAMA 011/86 e 005/87 :

- 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 do art. 48 do Código do ar (Decreto-Lei 32/66);
- V- oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI- linhas de transmissão de energia elétrica acima de 230 KW;
- VII- obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragens para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, retificação de curso d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII- extração de combustíveis fósseis (petróleo, xisto, carvão);
- IX- extração de minério, inclusive os da classe II, definidos pelo 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- complexo e unidades industriais e agro-industriais (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 lenha, em áreas acima de 100 há 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 utilize carvão vegetal, em quantidade superior a 10 toneladas por dia;
- XVII- projetos agropecuários que contemplem áreas acima e 1000 há 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.

6- OBJETIVOS, CONTEÚDO E ELABORAÇÃO DO EIA/RIMA

6.1- OBJETIVOS:

O EIA tem por objeto avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente,²⁵ para desta forma, assegurar efetivamente o direito consagrado no art. 225 da CF, “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

Conforme ensinamento do ilustre promotor Herman Benjamin²⁶: “No EIA diversos são seus objetivos. 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 de um velho ditado popular: é melhor prevenir que remediar os danos ambientais.”

Segundo Estanislao Arana García ²⁷: “como es sobradamente conocido, la finalidad de las EIA es la de introducir la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, dando la posibilidad al Poder Público de optar por las soluciones menos agresivas y, por tanto, más respetuosas con el ambiente; logicamente, esta intervención tendrá lugar en los supuestos en que aquél, en virtud de su poder de policía, tiene que autorizar determinadas actividades potencialmente dañinas con el entorno.

Muy resumidamente, los dos pilares fundamentales sobre los que se sostiene esta institución son:

a) que se trate de obras o actividades, tanto públicas como privada, comprendidas en los que se contienen las actividades potencialmente más dañinas con el ambiente;

b) que la ejecución de la obra, instalación o actividad catalogada requiera la intervención administrativa previa, mediante autorización o aprobación del correspondiente, a tenor de la legislación sectorial aplicable;”

Neste sentido, José Jordano Fraga²⁸ esclarece e complementa que: “La evaluación de impacto ambiental es un acto administrativo de juicio de carácter complejo que tiene por objeto determinar mediante un procedimiento específico la viabilidad ambiental de un proyecto público o privado. El estudio de impacto ambiental es un informe que há de realizar la entidad pública o privada que pretende ejecutar un proyecto sometido al régimen de evaluación. El contenido del estudio persigue recabar toda la información necesaria a efectos de toma de la ulterior decisión. Por esta razón, el estudio de impacto ambiental comprende todos aquellos elementos necesarios para conocer el próprio proyecto, su posible incidencia sobre el ambiente, las medidas previstas para eliminarla y las posibles alternativas al mismo.”

²⁵ José Afonso da Silva, op. cit. , p.196-7.

²⁶ Antonio Herman V. Benjamim. op. cit., p. 30-2.

²⁷ Estanislao Arana García. Aspectos competenciales de la evaluación de impacto ambiental: comentario a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998. p.792-4.

²⁸ José Jordano Fraga. La Evaluación de Impacto Ambiental: Naturaleza, Impugnabilidad Y Perspectivas p.130-4

Destarte, vale explicitar os principais objetivos²⁹ do EIA, elencados por Herman Benjamin³⁰:

a) a prevenção do dano ambiental: o direito ambiental é - ou deve ser - antes de mais nada, um conjunto de normas de caráter preventivo, sua tutela, através da 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*. Desta forma enfatiza-se a necessidade do estudo ser realizado previamente, ou seja, antes do início da obra/atividade;³¹

b) 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, respeitando-se, em todo o caso, os segredos industriais;³²

c) consulta aos interessados: não basta que o procedimento do EIA seja transparente. Há que ser, igualmente participativa. De fato, uma decisão ambiental arbitrária, mesmo que absolutamente transparente não atende ao interesse público. Na elaboração do EIA, o objetivo da consulta aos interessados liga-se ao princípio da participação pública;

d) decisões administrativas informadas e motivadas: o EIA nasce, cresce e matura para a emanção de um ato administrativo: a licença ambiental. A motivação das decisões com impactos ambientais significativos é basilar no procedimento do EIA. Seria mesmo seu corolário e, quem sabe, seu último objetivo”

E conclui afirmando que, se qualquer desses objetivos ficar sem atendimento, o EIA está maculado e se descaracteriza.

Na referida Resolução do CONAMA 001/86, encontra-se além da lista exemplificativa das atividades/obras que necessitam do EIA, o roteiro básico para elaboração do EIA. Os artigos 5.º e 6.º fixam as diretrizes gerais para a sua elaboração, devendo para tanto ser realizado uma série de análises e avaliações :

²⁹ Luiz Roberto Tommasi em sua obra *Estudo de Impacto Ambiental*, p. 4-5, enumera os objetivos do EIA de uma forma menos técnica jurídica, mas com uma visão prática em termos de finalidade, que a seguir se reproduz: "1- proteger o ambiente para as futuras gerações; 2- garantir a segurança, saúde e a produtividade do meio ambiente, assim como seus aspectos estéticos e culturais; 3- garantir a maior amplitude possível de usos, benefícios dos ambientes não degradados, sem riscos ou outras consequências indesejáveis; 4- preservar importantes aspectos históricos, culturais e naturais de nossa herança nacional; manter a diversidade ambiental; 5- garantir a qualidade dos recursos renováveis; induzir a reciclagem dos recursos não renováveis; 6- permitir uma ponderação entre os benefícios de um projeto e os custos ambientais do mesmo, normalmente não computado nos seus custos econômicos."

³⁰ Antonio Herman V. Benjamin. op. cit., p.29-32

³¹ Neste sentido, José Allende, é enfático em seu artigo "Calidad del suelo y planificación territorial en el marco de la evaluación de impacto ambiental", publicado na *Revista de Derecho Urbanístico*, p.103-4: "Parece claro que el proceso EIA en cuanto que instrumento fundamentado en la política ambiental preventiva debería incorporarse en procesos de decisión anteriores a los proyectos, es decir, alcanzar a las categorías de planes, programas y políticas, como está ocurriendo en muchos países de dentro y fuera de la CEE. Tanto Estados Unidos como Canadá, Holanda, Alemanha, aparecen en la vanguardia de esta ampliación que resulta absolutamente razonable y lógica."

³² Decreto nº 88.351/83, art. 18, § 3º; e Resolução CONAMA nº 001/86, art. 11, caput.

6.2- CONTEÚDO: O CONTEÚDO PODE-SE DIVIDIR EM DIAGNÓSTICO E ANÁLISE.

6.2.1- DIAGNÓSTICO

O diagnóstico ambiental da área de influência do projeto (é aquela que será afetada pelos impactos, podendo transcender ao espaço territorial do município sede do empreendimento), que tem como objetivo descrever a situação ambiental da área atingida antes da implantação do empreendimento, devendo levar em consideração:

- a) Aspectos ecológicos:
 - Meio Físico: clima e condições meteorológicas; qualidade do ar; ruído; geologia; geomorfologia; solos;
 - Recursos Hídricos: hidrologia superficial; hidrogeologia; oceanografia física; qualidade das águas; usos da água;
 - Meio Biológico: ecossistemas terrestres; ecossistemas aquáticos; ecossistemas de transição;
- b) Aspectos sócio-econômicos:
 - Meio Antrópico (meio urbano): dinâmica populacional; uso e ocupação do solo; nível de vida (compreende: estrutura ocupacional; educação; saúde; alimentação; lazer, turismo e culturais; segurança social e assentamento humano); estrutura produtiva e dos serviços; organização social.

6.2.2- ANÁLISE

A análise dos impactos ambientais do projeto e de eventuais alternativas para o empreendimento - inclusive a alternativa de não execução do projeto (a denominada "alternativa zero"), sempre obrigatória³³:

- a) a magnitude dos impactos;
- b) os impactos positivos (benéficos) e negativos (adversos) do empreendimento, sempre sob a ótica ecológica e sócio econômica;
- c) os impactos diretos e indiretos;
- d) os impactos imediatos e a médio e longo prazos;
- e) os impactos temporários e permanentes;
- f) o grau de reversibilidade dos impactos.

Na constatação de impactos ambientais negativos (adversos), a definição de medidas mitigadoras, que são aquelas destinadas a impedir, suprimir ou diminuir as conseqüências desfavoráveis da atividade, com avaliação, ainda, da eficiência dessas medidas. Tais como, implementação de equipamentos antipoluentes. Entre estas medidas, embora não expressamente prevista pela Resolução CONAMA,

³³ É importante comentar que, absurdamente, na prática, em geral não há tempo para a realização de pesquisas de campo a fim de se obter dados perfeitamente confiáveis a respeito da flora, fauna, geologia, ou para avaliação da estrutura social econômica; mas, excepcionalmente nas grandes obras públicas que são projetadas em função de um longo planejamento é possível a realização de detalhes de levantamento de campo, mas para os pequenos empreendimentos o tempo é escasso e o estudo tem que ser realizado principalmente a partir de dados secundários, colhidos em bibliografia especializada, relatórios anteriores, os quais serão, quando muito, verificados e confirmados através de curtas visitas ao campo.

poderá estar as compensatórias, em caso de impacto irreversível (art. 1.º da res. 10 de 3.12.87, publicada DOU de 18.03.88)

A elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, deve ser efetivado depois da implantação do empreendimento.

Ressalte-se que o monitoramento da atividade licenciada após o EIA é de exigência fundamental em razão do licenciamento poder ser modificado e até revogado a qualquer tempo.³⁴

A Lei n.º 6938/81 em seu art. 9.º, IV, prevê expressamente a possibilidade de **revisão** do licenciamento, quando uma atividade regularmente licenciada tiver se revelado, na prática, danosa ao meio ambiente.

O grau de detalhamento desses itens dependerá da natureza do empreendimento, da relevância dos fatores face à sua localização e dos critérios adotados pela equipe responsável pela elaboração do estudo.

No ambiente urbano, não há um ecossistema, mas um sistema sócio econômico tirando partido de alguns elementos naturais preexistentes, mas com supressão de outros e segundo uma ordenação completamente diferente, dirigida para um resultado econômico e social. A existência ou não de um equilíbrio depende, neste caso, da existência e do sucesso de um planejamento adequado. A não consideração dessa diferença fundamental pode levar a erros muito graves na elaboração de estudos de impactos ambientais.

Esses requisitos mínimos, sendo garantias da sociedade, vinculam o licenciamento. A dispensa pelo órgão licenciador, de qualquer deles, invalida o procedimento.

A obrigação de elaboração do EIA é do empreendedor ou proponente do projeto, que contratará uma equipe técnica multidisciplinar para a realização do estudo.

7- EQUIPE TÉCNICA, COMPETÊNCIA E RESPONSABILIDADE

O EIA/RIMA deve ser elaborado por uma equipe técnica multidisciplinar, pois para sua elaboração faz-se necessário profissionais das mais diferentes áreas, como por exemplo geólogos, físicos, biólogos, psicólogos, sociólogos etc., todos eles, avaliando, sob a ótica de seus conhecimentos específicos, os impactos ambientais positivos e negativos do empreendimento pretendido.³⁵

O art. 7.º da Resolução CONAMA 001/86 previa que: "O Estudo de Impacto Ambiental será realizado por equipe técnica multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelo resultados apresentados."³⁶

³⁴ Ver art. 18 e 19 da CONAMA 237/97 - inexistente direito adquirido para o empreendedor.

³⁵ Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Marcelo Abelha Rodrigues. op. cit., p. 223.

³⁶ Nesse aspecto o Brasil já apresentava inovação: nos Estados Unidos, o estudo é realizado pelos técnicos da agência federal ou estadual competente; nos países europeus, o proponente do projeto é o responsável pelo estudo.

A Resolução n.º 237/97 do CONAMA revogou expressamente o art. 7.º da CONAMA 001/86, e passou a reger a equipe multidisciplinar pelo art. 11, que dispõe: “os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor”, sendo que “o empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais” (parágrafo único).

Desta forma conclui-se que a expressão multidisciplinar foi suprimida, mas nada obsta seu entendimento já que há necessidade de profissionais de diversas áreas. Outro ponto se refere à independência desta equipe, pois a Resolução de n.º 237/97 não impõe que a equipe técnica seja independente do proponente, podendo, inclusive, ser feita por seus subordinados. Vale lembrar que a equipe sempre foi remunerada pelo proponente, e antes também se falava sobre esta “independência”.

Quanto à responsabilidade civil da equipe pelos resultados técnicos, há controvérsias doutrinárias a este respeito, há juristas que acreditam que esta equipe tem responsabilidade objetiva, o que “acabará forçando um trabalho realmente imparcial e verdadeiro, pois, se assim for, isto é, se os resultados apresentados não corresponderem à realidade, a equipe responderá objetivamente pelos impactos ambientais não previstos (previsíveis, porém) mas ocorridos.”³⁷

O ilustre juiz Álvaro Luiz Valery Mirra³⁸ assevera que “apesar da revogação do art. 7.º da Resolução n.º 001/86, manteve-se no sistema brasileiro a necessidade de habilitação legal dos profissionais encarregados do EIA e a responsabilidade destes, em conjunto com o empreendedor, pelas informações técnicas apresentadas, sujeitando-se, eventualmente, a sanções administrativas, civis e penais.”

E, conclui afirmando que “tais profissionais, ainda que vinculados ou dependentes do empreendedor e com seu trabalho pago por este, pela influência que exercem sobre a seriedade e a moralidade do EIA e do processo de licenciamento a ele atrelado, são responsáveis, agora mais do que sempre, pelas informações e conclusões apresentadas, inclusive sob o prisma jurídico, nas esferas civil, penal e administrativa.”

O professor Paulo Affonso³⁹ assevera que com a revogação do referido artigo 7.º, ocorreu um grave retrocesso na legislação ambiental brasileira. Segundo ele, de acordo com a Resolução 237/97, quem tem responsabilidade pela elaboração do EPIA é o empreendedor, no regime de responsabilidade civil objetiva ou sem culpa da Lei n.º 6.938/81 (art. 14, § 1.º), não interessa apurar se os técnicos agiram com dolo ou com negligência, imperícia ou imprudência na elaboração do EIA. Pelas omissões e erros do estudo de Impacto e de seu Relatório responde civilmente, de forma direta, o empreendedor ou proponente do projeto, através do

³⁷ Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Marcelo Abelha Rodrigues. op. cit., p. 224.

³⁸ Álvaro Luiz Valery Mirra. *Impacto Ambiental*, p. 50-1.

³⁹ Paulo Affonso Leme Machado. op. cit., p. 178.

seu patrimônio.

E, acrescenta: o empreendedor também responderá criminalmente pela inidoneidade na elaboração do estudo Prévio de Impacto Ambiental. aplicável assim, a Lei n.º 9605/98, em seu art. 68: “Deixar, aquele que tiver dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental : Pena - detenção de um a três anos, e multa. Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.”

Neste sentido, Edis Milaré acrescenta que “nos casos de dano ao meio ambiente a responsabilidade do empreendedor ou proponente do projeto (art. 14, § 1.º da Lei n.º 6.938/81) é objetiva, 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 a suportar os riscos iminentes a referida atividade, cabendo-lhe de consequência, o dever ressarcitório, pela simples verificação do nexo causal. Não há de se cogitar de responsabilidade da empresa de consultoria ou do profissional que, por falha humana o técnica, tenha colaborado no desencadeamento do evento danoso, mesmo porque isso implicaria em investigação de conduta culposa, circunstância que não se afeiçoa com o fundamento da responsabilidade objetiva, que rege a matéria ambiental.”

Esclarece, ainda, “ Fica ressalvado ao empreendedor, é claro, voltar-se regressivamente contra o causador do dano, alcançando , inclusive, o profissional que eventualmente tenha se excedido no cumprimento da tarefa a ele cometida e o próprio estado, que, através de órgão seu, tenha aprovado o estudo de impacto ambiental.”⁴⁰

Importante concluir que findo o estudo efetuado pela equipe técnica, teoricamente, o EIA /RIMA pode ter três soluções:

1- pode ser que a equipe conclua que a obra ou atividade é viável nos termos propostos;

2- a obra ou atividade pode ser viável caso façam determinadas modificações ou se tomem algumas providências;

3- pode-se concluir ainda que a obra ou atividade é totalmente inviável.

Depois da conclusão do EIA/RIMA, feito pela equipe técnica que tem responsabilidade civil, penal e administrativa a ele, este será enviado a um órgão ambiental para que se examine e aprove-o ou não.

8 - O RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL - RIMA

O relatório de impacto ambiental - RIMA - está previsto no art. 9º da Resolução n.º 001/86 do CONAMA. Trata-se de um documento que integra o EIA e traduz

⁴⁰ Edis Milaré. op. cit., p. 27-8

a síntese deste, com as conclusões da equipe multidisciplinar. Sua elaboração se dá após a feitura do estudo de impacto. **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 conseqüências ambientais e suas alternativas, comparando as vantagens e desvantagens de cada uma delas.

Em linhas gerais, ele deverá conter:

- 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, para cada uma delas, nas fases e construção de 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 o projeto, as suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;
- caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando 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 e de relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderem 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).

Do RIMA deverá constar o nome e o número do registro na entidade de classe competente de cada um dos profissionais integrantes da equipe técnica que o elaborar.

9- PUBLICIDADE E AUDIÊNCIA PÚBLICA

Hely Lopes conceitua o que seria esta Publicidade: “ é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos (...) a publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade(...)”

O princípio da publicidade encontra triplo fundamento constitucional:

- o primeiro é específico. O art. 225, § 1º., IV, ao dar sede constitucional ao EPIA dispõe ao final: “a que se dará publicidade”;

-o segundo fundamento do princípio da publicidade está no art. 5º., LX, da CF, o qual dispõe: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou interesse social o exigirem”. Trata-se de norma genérica, inserida entre os direitos individuais e coletivos, que disciplina todas as espécies de processo, inclusive aqueles que se desenvolvem perante a Administração Pública;

Para o professor Celso Ribeiro Bastos: “a publicidade dos atos processuais insere-se em um campo mais amplo da transparência da atuação dos poderes públicos em geral. É uma decorrência do princípio democrático. Este não pode conviver em regra com o sigilo, o segredo, o confinamento a quatro portas, a falta de divulgação, porque por este caminho, da sonegação dos dados à coletividade, impede-se o exercício importante de um direito do cidadão em Estado governando pelo povo, qual seja: o de controle”.

- o terceiro e último fundamento está no já referido art.37, caput, da Lei Fundamental, *in verbis*:

Art. 37 – *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).*

A publicidade de atos integrantes do estudo de impacto ambiental não teria sentido se não houvesse a possibilidade de contradita por parte dos representantes da sociedade civil. Seria uma publicidade inerte e inócua.

A Lei n.º 6938/81 no seu artigo 10, parágrafo 1.º, já previa a publicidade para os requerimentos de licenciamento ambiental, e suas licenças através de publicação no jornal oficial do Estado e em periódico local ou regional de grande circulação, resguardado, sempre, o sigilo industrial. Com CF/88 em seu artigo 225, parágrafo 1.º, IV, foi imposto que se dê publicidade ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental. e, a Resolução CONAMA 001/86, em seu art. 11, prevê seja o RIMA acessível ao público.

A participação do público é fundamental, e como nos lembra o Prof. Paulo Affonso: “Público é todo aquele que não é empreendedor e que não participou da equipe multidisciplinar. Portanto, poder-se-á ter os melhores especialistas dentre deste público.”⁴¹

A audiência pública⁴² é instrumento de informação e consulta da população a respeito de uma atividade sujeita ao estudo de impacto ambiental. Não se trata de

⁴¹ Paulo Affonso Leme Machado. In: *Avaliação de Impacto Ambiental: Situação e perspectivas*. p. 52.

⁴² Está-se vivendo um momento histórico da sociedade civil organizada na defesa do meio ambiente, exemplo disso é a obra do Rodoanel – trechos Norte, Sul e Leste - encontra-se em fase de audiências públicas, momento em que a coletividade é informada sobre o empreendimento e seus impactos por meio do EIA/RIMA, e manifesta-se a respeito do mesmo. Foram designadas e instaladas oito audiências públicas nos municípios que serão afetados pela obra, e a sociedade por ter sido preterida em todo esse processo, buscou o Judiciário e conseguiu que cinco delas fossem suspensas em razão da ausência de informação à população, bem como pelo fato do RIMA não conter linguagem acessível ao público conforme a lei determina. Esta é a demonstração da Participação da coletividade na gestão do bem ambiental - bem de uso comum do povo, consagrado pelo Texto Constitucional vigente.

mecanismo de convencimento da opinião pública.

Nessa linha preleciona o ilustre magistrado e doutrinador Alvaro Luiz Valery Mirra⁴³: “**Ressalta-se que a publicidade dos requerimentos e concessões de licenças ambientais e da realização de estudos de impacto ambiental é requisito indispensável para que o licenciamento ambiental possa produzir efeitos.** Inobservado esse requisito de ordem formal, todo o processo de licenciamento será tido por ineficaz. (...) A audiência pública é, como se percebe, instrumento de informação e consulta da população a respeito de uma atividade sujeita ao estudo de **impacto ambiental**. Não se trata de mecanismo de convencimento da opinião pública a respeito das vantagens de um projeto que se quer realizar, até porque nesse momento nem mesmo se sabe ao certo se o empreendimento será considerado viável e se será licenciado. Dessa forma, se a audiência pública for utilizada com o intuito de induzir a população a aceitar uma obra ou atividade, que antecipadamente – e, por isso, indevidamente - já se decidiu como de realização inafastável, haverá evidente desvio de finalidade, capaz de comprometer todo o processo de licenciamento, quanto à sua legalidade e moralidade. A audiência pública aparece, assim, como um dos principais instrumentos de participação popular na proteção do meio ambiente, garantida constitucionalmente por força das normas do art. 1.º, p.u., da CF, que estabeleceu no país o regime de democracia semidireta, e do art. 225, *caput*, da CF, que consagrou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

Ainda sobre a publicidade leciona o Prof. Paulo Affonso Leme Machado ressaltando que: “Poderá não atingir sua autêntica finalidade, uma audiência para a qual não se deu concreta oportunidade de se conhecer – na sua inteireza – o Estudo prévio de Impacto Ambiental. Assim, é preciso que se estabeleçam regras indicando quantos exemplares dos EPIAS – RIMAS ficarão disponíveis para consulta, a possibilidade dos exemplares serem ou não retirados para extração de cópia, o local ou locais e horários de consulta. A ausência desses pormenores pode conduzir ao fracasso da Audiência, que lamentavelmente, sempre será tentado pelos que – de modo franco ou sub-reptício – destróem ou querem destruir o meio ambiente. (...) Além disso, obrigatória é a publicação “em órgãos da imprensa local” (art. 2º, § 3º, da Resolução nº 09/87).”⁴⁴

Ressalta-se, ainda, que a simples publicação de que haverá uma audiência pública, sem se explicar a sua finalidade, sem o caráter de informar, torna tal publicação inócua.

A observância de tais princípios, notadamente, a satisfação das normas que garantem a ampla publicidade e participação da população são imprescindíveis fatores de prevenção ao dano ambiental, relevando outro princípio que é o **princípio da prevenção**, tão caro nos dias de hoje.

Mas é necessário afirmar que “não permite uma eficaz participação do públi-

⁴³ Op. Cit., p. 54/55.

⁴⁴ Op. Cit., p. 189.

co atingido no processo decisório do EIA/RIMA, isto porque ela é posterior à entrega do estudo e não vincula a decisão do órgão licenciador. Serve apenas de subsídio ao julgamento do EIA /RIMA e oportuniza a indagação do público à equipe multidisciplinar e ao próprio órgão licenciador ambiental acerca do conteúdo do estudo⁴⁵

A convocação de uma audiência pública para discussão do EIA/RIMA, de acordo com o art. 2.º, *caput*, da Resolução 009/87, faz-se quando:

- a) o órgão público ambiental “julgar necessário”;
- b) houver solicitação de entidade civil;
- c) houver solicitação do MP;
- d) houver solicitação por parte de 50 ou mais cidadãos.

Os aspectos procedimentais da audiência pública continuam a ser regidos pelos termos das Resoluções 001/86 e 009/87.

Se a iniciativa partir do órgão competente para a concessão da licença, esta dar-se-ia antes de iniciada a execução do EIA, ou, depois de recebido o RIMA, durante o prazo estabelecido pelo art. 10 da Resolução CONAMA n.º 001/86.

Para que seja de iniciativa dos outros legitimados, é necessário que a solicitação seja feita durante o prazo do artigo 2.º, § 1.º da Resolução CONAMA 009/87 estabelece que, recebido o relatório de impacto ambiental (RIMA), o órgão público ambiental publicará edital e anunciará pela imprensa local a abertura de prazo de 45 dias para a solicitação de audiência pública para a discussão do empreendimento.

Solicitada a audiência e não realizada pelo órgão público, a licença ambiental eventualmente concedida será válida. É o que prescreve expressamente a regra do § 2.º, do art. 2.º da Resolução 009/97.

Outro ponto importante a ser destacado, refere-se ao local onde se dará a audiência pública, que conforme regra contida no § 4.º, do art. 2.º da supra mencionada Resolução, deverá ser a audiência marcada em local de fácil acesso para que haja a efetiva participação popular. Ainda, de acordo com disposição do §5.º do art. 2.º, nada impede que seja feita mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto, quando a localização geográfica dos solicitantes ou a complexidade do tema envolvido assim o exigir.

10- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de concluir o presente trabalho, tendo em vista os ensinamentos do Prof. Celso Fiorillo e sua visão lúcida e contemporânea sobre o meio ambiente – da qual se compartilha - que vem demonstrar, com muita clareza, que “o meio ambiente possui um conceito multifacetário, onde seus tentáculos acabam por criar divisões não estanques (porque o meio ambiente é uno, já que se liga ao direito à vida), que denominamos de *tipos* ou aspectos do meio ambiente. São eles: o meio ambiente do trabalho, meio

⁴⁵ Sílvia Capelli. op. cit., p. 166.

⁴⁶ Op. cit., p. 231-2.

ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente natural.⁴⁶

Nesta linha de pensamento, o autor questiona o porque do EIA/RIMA só ser exigido em relação ao meio ambiente natural, como se somente os elementos encartáveis nesse tipo de meio ambiente é que pudessem ser vítimas de impactos ambientais significativos. Complementa seu raciocínio, indagando e exemplificando a necessidade de se fazer um EIA no meio ambiente do trabalho de uma empresa⁴⁷.

CONCLUSÕES

O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado está contemplado no Texto Constitucional. Trata-se de um bem de interesse difuso.

Reafirma-se que sem mecanismos de controle e prevenção contra as ações degradadoras ao meio ambiente, a existência do homem neste planeta estará seriamente comprometida.

O estudo prévio de impacto ambiental é um instrumento de prevenção ambiental, devendo portanto, a sua exigência dar-se como um ato vinculado da Administração Pública, que faz parte do processo de licenciamento ambiental.

Cabe ao poder público, bem como à comunidade como um todo, agir em prol do meio ambiente, o EIA/RIMA é exigência administrativa, porém cabe à população, conforme previsão legal, acompanhar e se manifestar ao final do EIA, mediante um RIMA elaborado em linguagem acessível ao público.

Convém reforçar a idéia de que uma obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, não se traduz em simplesmente falar que se vai desmatar tal área, que os animais daquela área estão ameaçados de extinção, ou que se causará muita poluição. Na verdade deve-se abordar a questão na maior amplitude possível, ou seja, deve-se verificar através do estudo prévio de impacto ambiental quais as conseqüências danosas àquela área ou região onde se vai realizar a obra/atividade e em todo seu entorno. Desta forma, deve-se considerar os impactos sobre a natureza (meio ambiente físico e biológico); em relação a população local, quais as repercussões sociais, econômicas e culturais que eventualmente surgirão, se a região a ser atingida pelo projeto tem condições para suportá-las, e, assim, apontar medidas mitigadoras e um plano de monitoramento destas medidas.

O estudo prévio de impacto ambiental - EIA- apresenta-se de forma rigorosamente técnica, mas o relatório de impacto ambiental - RIMA- tem sua apresentação gráfica compreensível ao leigo, portanto, através dele o público terá acesso a

⁴⁷ Há na Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, jan./mar., 1994, p. 33-41, elucidativo artigo de Primo A Brandimiller, que aborda a questão do impacto ambiental no ambiente de trabalho dos bancos, em virtude das profundas e rápidas modificações decorrentes da progressiva informatização e paralelas modificações na organização do trabalho. Nota-se que as repercussões destas transformações nas condições de trabalho e na saúde dos empregados têm sido objeto de estudos e pesquisas. De posse destes dados, acredita-se que, tendo em vista a assustadora multiplicação de bancários acometidos por doença profissional, imperioso houvesse disposição legal para a exigência do EIA no ambiente de trabalho.

seu conteúdo e poderá manifestar -se no momento oportuno.

Assim como é exigido numa obra ou atividade, o EIA deve também ser exigido em situações outras que possam se apresentar como potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, exemplificando, reforça-se a idéia de um EIA no meio ambiente do trabalho.

Concluindo, convém citar a Ação Cautelar Inominada promovida pelo IDEC contra a União Federal e outro, no intuito de se obter liminar proibindo qualquer autorização para o plantio de sementes de soja transgênica no solo brasileiro, antes que se proceda à devida regulamentação da matéria e a prévio Estudo de Impacto Ambiental. A qual obteve a liminar requerida, e decisão final através da recente, brilhante, corajosa e sensata sentença proferida pelo Juiz Federal Antonio Souza Prudente, que acolheu os pedidos formulados, determinando, em caráter mandamental inibitório, entre outros requerimentos, primordialmente: "I - as empresas promovidas, Monsanto do Brasil Ltda. e Monsay Ltda. apresentem Estudo Prévio de Impacto Ambiental, como condição indispensável para o plantio, em escala comercial da soja *round up ready*;"⁴⁸

BIBLIOGRAFIA

ALLENDE, Jose. Calidad del suelo y planificacion territorial en el marco de la evaluacion de impacto ambiental. *Revista de Derecho Urbanistico*. Madrid. v. 25. p. 83-114. ene/feb. 1991.

ALVES, Alaôr Caffé. Apresentação. In: *Estudo de impacto ambiental - EIA; Relatório de impacto ambiental - RIMA : Manual de orientação*. Secretaria de Meio Ambiente, Coordenadoria de Planejamento Ambiental. São Paulo: a Secretaria. 1992.

ARANA GARCIA, Estanilao. Aspectos competenciales de la evaluacion de impacto ambiental: comentario a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998. *Revista de Derecho Urbanistico y Medio Ambiente*. Madrid. v. 32. n. 162. p. 151-70. jun. 1998.

BENJAMIM, Antonio Herman de Vasconcellos e. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *Revista Forense*. Rio de Janeiro. v. 88. n. 317. p. 25-45. jan./mar. 1992.

BOLEA, T. *Evaluacion del impacto ambiental*. Madrid: Mapfre. 1984.

⁴⁸ Ver: Ação Cautelar Inominada - Decisão n.º 260/99 - Processo n.º 1998.34.00.027681-8 - Classe 9200 - Revista Leis e Decisões Consulex . Ano II - v. II, n.º 33, p. 04-08; e Revista Jurídica Consulex. Ano III, v. I, n.º 34, p.16-23.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 29 ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Lei da Política Nacional de Meio Ambiente - Lei Federal n.º 6938/91.

_____. Lei Federal n. 8249/92.

_____. Lei Federal n. 9605/98.

_____. Decreto n.º 88.351/83.

_____. Resolução CONAMA n. 01/86.

_____. Resolução CONAMA n. 05/87.

_____. Resolução CONAMA n. 09/97.

_____. Resolução CONAMA n. 237/97.

_____. Resolução Secretaria Meio Ambiente/SP n. 42/94.

CAPELLI, Silvia. O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira. *Estudos Jurídicos*. São Leopoldo. v. 27. n. 70. p. 49-64. mai./ago. 1994.

CUSTODIO, Helita Barreira. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*. São Paulo. v. 16, n. 60. p. 101-22. abr./jun. 1992.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2 ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, e RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável*. 2 ed. São Paulo: Max Limonad. 1999.

FRAGA, Jose Jordano. La evaluacion de impacto ambiental: naturaleza, impugnabilidad y perspectivas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Madrid. v. 29. n. 143. p. 127-45. mayo/jun. 1995.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 7 ed. São Paulo: Malheiros. 1998.

- _____. Avaliação de impacto ambiental e direito ambiental no Brasil. In: L. E. Sánchez (org). *Avaliação de Impacto Ambiental: Situação atual e perspectivas*. São Paulo: Escola Politécnica USP. 1992. p. 49- 57.
- MATEO, Ramon Martin. *Derecho Ambiental*. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local. 1977.
- MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros. 1995.
- MILARÉ, Edis. Estudo Prévio de Impacto Ambiental no Brasil. In *Previsão de Impactos*. p. 51-83. São Paulo : Edusp. 1994.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental*. São Paulo: Editora Oliveira Mendes. 1999.
- MONOSOWSKI, E. Avaliação de impacto ambiental na perspectiva do desenvolvimento sustentável. In: L. E. Sánchez (org). *Avaliação de Impacto Ambiental : Situação atual e perspectivas*. São Paulo: Escola Politécnica USP. 1992. p. 3-4.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros.1994.
- TOMMASI, Luiz Roberto. *Estudo de Impacto Ambiental*. 1^a. ed. São Paulo: CETESB. 1994.
- TOURINHO NETO, Fernando Costa. Dano Ambiental. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, n. 2 , de 29/02/1997.