

ÉDIS MILARÉ

ANTONIO HERMAN V. BENJAMIN



ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Teoria, Prática e Legislação

BIBLIOTECA DE DIREITO AMBIENTAL

EDITORA 
REVISTA DOS TRIBUNAIS

Biblioteca de Direito Ambiental — vol. 1

ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL
Teoria, Prática e Legislação

ÉDIS MILARÉ

ANTONIO HERMAN V. BENJAMIN

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	
BIBLIOTECA M. OSCAR SARAIVA	
Nº	DATA
19753	22/11/93

34:504
M637e
ex. 1

Produção editorial: *Afro Marcondes dos Santos*

Produção Gráfica: *Enyl Xavier de Mendonça*

Capa: *Márcia*

© desta edição: 1993

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

Rua Conde do Pinhal, 78 — Cx. Postal 678

Tel. (011) 37-2433 — Fax (011) 37-5802

01501-060 - São Paulo, SP. Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal, cf. Lei n. 6.895, de 17.12.80) com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 122, 123, 124, 126, da Lei n. 5.988, de 14.12.73, Lei dos Direitos Autorais).

Impresso no Brasil (* - 1993)

ISBN 85-203-1077-X

PRIMEIRA PARTE

O Impacto Ambiental

INTRODUÇÃO

"Economic and ecological concerns are not necessarily in opposition".¹

Sabido que todo e qualquer projeto desenvolvimentista interfere como meio ambiente, e certo que o crescimento é um imperativo, insta discutir-se os instrumentos e mecanismos que os conciliem, minimizando ao máximo os impactos ecológicos negativos e, conseqüentemente, os custos econômicos sociais.

Dentre esses 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 diz com 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.

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

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

se perdiam ou se comprometiam, não raro, importantes ecossistemas e enormes bancos genéticos da natureza.²

A incorporação pelo Direito brasileiro desse instrumento preventivo de tutela ambiental estimulou a participação da sociedade nas discussões democráticas sobre a implantação de projetos, 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 monitoramento.³

2. A hidrelétrica de Balbina, por exemplo, no rio Uatuman, a 150 quilômetros ao norte de Manaus, teve suas comportas fechadas em outubro de 1987 com o objetivo de formar um reservatório de 1.580 quilômetros quadrados, o décimo quinto maior lago artificial do mundo, inundando florestas que representam 15% do território da Holanda, para geração de apenas 225 megawatts, 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 quilômetros quadrados de floresta e prejudicou índios e populações locais, para produzir energia elétrica fornecida a preço subsidiado a empresas transnacionais que industrializam alumínio, produto este que sequer fica no País, sendo 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*, São Paulo, Revista Imprensa, 54:21 e 23).

Tudo isso sem se 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! (v. Washington Novaes, art. cit., p. 23).

É por caminhos como esses que caminhávamos cegamente, ficando cada dia mais pobres. Tivessem sido elaborados sérios estudos de impacto ambiental, boa parte desses recursos naturais poderia ser aproveitada e preservada. Demais 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.

3. Hoje, no Brasil, o EIA/RIMA é utilizado de norte a sul. Apenas no Estado de São Paulo, entre 15.03.91 e 09.09.92 foram aprovados 52 EIA/RIMAs, rejeitando-se 38, enquanto que 39 outros aguardam complementação (dados da Coordenadoria de Planejamento Ambiental, da Secretaria Estadual do Meio Ambiente).

OBJETIVOS DO EIA

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 posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. Valoriza-se, na plenitude, a vocação essencialmente preventiva do Direito Ambiental, expressa no conhecido apotegma: é melhor prevenir que remediar (*mieux vaut prévenir que guérir*).⁴

“Nenhum outro instituto de direito ambiental melhor exemplifica este 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 o EIA 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”⁵ para “estudo prévio de impacto ambiental”.⁶

Numa palavra: através 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!

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

5. Lei n. 6.938/81, art. 9.º, III.

6. Art. 225, § 1.º, IV. Nesse ponto, confira-se Antonio Herman V. Benjamin, “Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa”, Rio de Janeiro, *Revista Forense*, 317:30, 1992.

Além da *prevenção do dano ambiental* — seu desiderato básico —, três outros objetivos do EIA são lembrados por Herman Benjamin: a) a *transparência administrativa* quanto aos efeitos ambientais de um determinado projeto, alcançada no momento que o órgão público e o proponente liberam todas informações que dispõem, respeitados apenas o sigilo industrial; b) 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 tarde.⁷ 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; e, c) 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”.⁸ De tal arte, quando a Administração 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”,⁹ deve fundamentar sua decisão. Inclusive para possibilitar seu questionamento futuro pelo Poder Judiciário.¹⁰

7. Michel Prieur, ob. cit., p. 114.

8. Michel D. Stassinopoulos, *Traité des actes administratifs*, Athenes, Collection de L'Institut Français d'Athenes, 1954, p. 205, *apud* Antonio Herman V. Benjamin, *Os princípios...* cit., p. 32.

9. *Constituição Federal*, art. 225, § 1.º, IV.

10. Antonio Herman V. Benjamin, *Os Princípios...* cit., pp. 29/32.

CONCEITO

Impacto (do latim *impactu*) significa “choque” ou “colisão”.¹¹

Na terminologia do Direito Ambiental a palavra aparece também com esse 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.¹²

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 ambientais”.¹³

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,

11. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, *Novo Dicionário da língua portuguesa*, 1.ª ed., Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1975; Caldas Aulete, *Dicionário contemporâneo da língua portuguesa*, 3.ª ed., Rio de Janeiro, Delta, 1974.

12. Helita Barreira Custódio, “Avaliação de impacto ambiental Direito Brasileiro”, São Paulo, *Revista de Direito Civil*, 45:72, 1988.

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

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”.¹⁴

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”.¹⁵

14. Paulo Affonso Leme Machado, *Regulamentação do estudo de impacto ambiental*, Porto Alegre, Mercado Aberto, 1986, p. 69.

15. R. K. Jain et al., *Environmental Impact Analysis*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1977, p. 3, *apud* Antonio Herman V. Benjamin, *Os princípios...* cit., p. 32.

LEGISLAÇÃO DISCIPLINADORA

1. Lei n. 6.803/80 — 2. Lei n. 6.938/81 — 3. Decreto n. 88.351/83 — 4. Resolução CONAMA n. 001/86 — 5. Resolução CONAMA n. 006/87 — 6. Resolução CONAMA n. 009/87 — 7. Constituição Federal de 1988 — 8. Constituições estaduais — 9. Decreto n. 99.274/90.

No Brasil, o EIA não nasceu com a moldura que hoje tem. Surgiu, em pleno regime ditatorial, quase que à sorrelfa, como se os responsáveis pela sua introdução no ordenamento desejassem escondê-lo dos grupos de pressão e dos próprios militares.

1. 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 nucleares.¹⁶

16. *Verbis*:

Art. 10 —...

§ 2.º — Caberá exclusivamente à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a

“Fruto ainda do regime autoritário, assinala Herman Benjamin —, é de se 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 6.803/80, espremido pelas limitações impostas, tanto pela taxatividade de suas hipóteses de ocorrência, como pela aplicabilidade setorizada do diploma (para projetos industriais), tem estreita utilidade no processo diário de destruição da natureza”.¹⁷

2. Lei n. 6.938/81

A partir da mobilização social 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 através da 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 ambiente,¹⁸ sem qualquer limitação ou condicionante, já que exigível tanto nos projetos públicos quanto particulares, industriais ou não industriais, urbanos ou rurais, em áreas consideradas críticas de poluição ou não.

Não obstante, como no sistema anterior, sobre não estabelecer o conteúdo mínimo do EIA e o momento de sua prepa-

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.

§ 3.º — 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.

17. 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.

18. Art. 9.º, III.

ração, também olvidou de garantir os meios para que a sociedade pudesse aferir e influenciar os caminhos da política ambiental.

3. Decreto n. 88.351/83¹⁹

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 regulamentada.²⁰ 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 serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento”,²¹ com poderes, para tal fim, de baixar as resoluções que entender necessárias.²²

Hoje este Decreto regulamentar foi substituído pelo Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, a ser apreciado logo mais.

4. Resolução CONAMA n. 001/86

O Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA —, com base no precitado art. 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”.)

No art. 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:

19. Revogado expressamente pelo Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990 (cf. art. 46).

20. Art. 18.

21. Art. 18, § 1.º.

22. Art. 48.

- 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 art. 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 arts. 5.º e 6.º. O art. 7.º fala em 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.

Os arts. 9.º, 10 e 11, por seu turno, versam sobre o conteúdo e procedimento do Relatório de Impacto Ambiental — RIMA, bem assim de sua acessibilidade ao público.²³

5. 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 porte²⁴ relacionadas com a geração de energia elétrica,

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

24. A propósito de danos ambientais causados por obras de grande porte, vide a Resolução CONAMA n. 010, de 3 de dezembro de 1987, cujos arts. 1.º e 2.º contêm os seguintes e oportunos mandamentos:

“Art. 1.º — Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de obras de grande porte, assim considerado pelo órgão financiador com

evidenciando a obrigatoriedade de prévio estudo de impacto ambiental, quando da solicitação da licença prévia (LP) do empreendimento.²⁵

Insta 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 dará 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 vias de adoção.²⁶

6. 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 realização das audiências públicas previstas na Resolução 001/86, abrindo importante canal para a participação comunitária na aferição do conteúdo dos estudos de impacto ambiental.

fundamento no RIMA, terá sempre, como um dos seus pré-requisitos, a implantação de uma Estação Ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área.

Art. 2.º. O valor da área a ser utilizada e das benfeitorias a serem feitas, para o fim previsto no artigo anterior, será proporcional ao dano ambiental a ressarcir e não poderá ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação dos empreendimentos”.

25. Arts. 4.º, 5.º e 6.º.

26. Art. 12. e parágrafos.

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 art. 2.º, “caput”, dessa Resolução.

7. 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”.²⁷

Com isso, consolidado restou 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 um inegável caráter público.²⁸ 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”.²⁹

8. Constituições Estaduais

Os Estados-membros, ao elaborar as suas Constituições nos termos preconizados pelo art. 11 do Ato das Disposições Tran-

27. Art. 225, “caput” e § 1.º, IV.

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

29. *Direito ambiental brasileiro*, 3.ª ed., São Paulo, RT, 1991, p. 126.

sitórias da Constituição Federal, quase à 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 instrumento.³⁰

9. 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 brasileira, revogou expressamente o Decreto n. 88.351, de 1.º de junho de 1983,³¹ 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. 7.º — Compete ao CONAMA:

...

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

III — estabelecer, mediante proposta da SEMAN/PR, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e pelo Distrito Federal;

30. 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, § 3.º), Maranhão (art. 241, VIII), Mato Grosso (art. 263, parágrafo único, IV), Mato Grosso do Sul (art. 222, § 2.º, IV), Minas Gerais (art. 214, § 1.º, IV e § 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 Paulo (art. 192, § 2.º), Sergipe (art. 232, § 1.º, IV).

31. Art. 46.

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 ambiental”.³²

Dessas regras dessume-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.

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, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Par. 1.º — 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.

Par. 2.º — 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.

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

32. Grifo nosso.

Par. 4.º — 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".³³

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 matéria,³⁴ e que, em muitos pontos, como já se disse, ampliam o conteúdo da legislação principal.

33. Grifo nosso.

34. Resoluções do CONAMA ns.:

— 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 de 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 gerais para o licenciamento ambiental de obras de grande porte.

— 009, de 03 de dezembro de 1987, que dispõe sobre audiências públicas.

— 010, de 03 de dezembro de 1987, sobre o licenciamento de obras de grande porte que causem danos às florestas.

— 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 mineral 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.

PROCEDIMENTO E CONTEÚDO DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

1. Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) — 2. Pressuposto e abrangência — 3. Momento de preparação — 4. Iniciativa da exigência — 5. Elaboração e custeio — 5.1 Equipe multidisciplinar habilitada — 5.2 Independência da equipe — 5.3 Responsabilidade da equipe — 6. Diretrizes e conteúdo mínimo do EIA — 7. Conteúdo mínimo do RIMA — 8. Publicidade e participação pública no EIA/RIMA — 9. Mecanismos de impugnação.

1. 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, quais 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”.³⁵ 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 Benja-

35. *Direito ambiental...* cit., p. 128.

min — “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”.³⁶

2. 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 diz com a incessante busca da possível “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.³⁷

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 ambiente.³⁸

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”.³⁹ Muitas vezes o insignificante se reveste da 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. Neste caso, evidentemente, seu impacto não pode ser considerado insignificante, por menor que seja”.⁴⁰ Como saber, então, se uma obra ou atividade será potencialmente causadora de significativa degradação sem ter antes um estudo de impacto ambiental?

36. *Os princípios...* cit., p. 33.

37. Art. 4.º, I, da Lei n. 6.938/81.

38. Arts. 225, § 1.º, IV, da Constituição Federal, 8.º, II, da Lei n. 6.938/81 e art. 7.º, IV, do Decreto n. 99.274/90.

39. Art. 3.º, II, da Lei n. 6.938/81.

40. Antonio Herman V. Benjamin, *Os princípios...* cit., p. 42.

Observe-se que a própria Constituição Federal, ao se referir ao impacto ambiental, utilizou de conceitos enunciados de forma vaga, tais como “potencialmente” e “significativa”, que, “de per si, *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 teo-rético, abrindo margem à formação de juízos de valor subjetivo, *in thesi*”.⁴¹

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 a produzir efeitos ambientais indesejáveis.

Malgrado isso, o problema remanesce, pois a Resolução CONAMA n. 001/86, para esse fim expedido, apresentou um elenco meramente exemplificativo⁴² 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 art. 2.º, *verbis*:

“*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 em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, *talis 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;

41. Maria Cuervo Silva Vaz Cerquinho, “Do impacto ambiental”, São Paulo, RT 637:23, 1988.

42. Sílvia Cappelli, com acerto, escreve que “esse elenco não é *numerus clausus*” (“O Estudo de Impacto Ambiental na realidade brasileira”, *in Revista do Ministério Público*, Rio Grande do Sul, n.º 27, 1992, p. 54).

43. Grifos nossos.

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

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

VI — Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 Kv;

VII — Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para a navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição 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 10MW;

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 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 ha., ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI — Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia.⁴⁴

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

XVII — Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. ⁴⁵

XVIII — Nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional. ⁴⁶

Como se vê, nada obsta 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. ⁴⁷ 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 geral. ⁴⁸

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

46. Inciso acrescentado pela Resolução/CONAMA/005, de 06 de agosto de 1987.

47. Aliás, como percebe João Carlos de Carvalho Rocha, "Além daquelas atividades elencadas pelo CONAMA outras podem existir que causem significativa degradação ambiental. Não depende da apreciação da conveniência e oportunidade da administração pública a exigência do EPIA nas hipóteses não previstas na regulamentação. Constatado o risco de alteração adversa e significativa do meio ambiente, o princípio da prevenção do dano, o qual informa todo o direito ambiental, impõe a realização do estudo" ("Estudo Prévio de Impacto Ambiental — questões e perspectivas", in *Revista do Ministério Público*, Rio Grande do Sul, n. 27, 1992, p. 151).

48. 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 o 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 policloro-dibenzo-dioxinas (PCDD) e policloro-dibenzofuranos (PCDF), dentre os quais se contam algumas das substâncias mais tóxicas conhecidas pelo homem (Proc. n. 606/86 — 1.ª Vara da Fazenda Municipal).

Haveria, assim, duas situações a se 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 2.º (“*dependerá* de elaboração de estudo. . .”) ⁴⁹ 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 art. 2.º 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 Administração. ⁵⁰

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 Textéis 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).

49. Grifo nosso.

50. Assim, Antonio Herman V. Benjamin, *Os princípios. . . cit.*, pp. 40/41; Paulo Affonso Leme Machado, para quem “a vantagem de se arrolarem algumas atividades no art. 2.º, obriga também a própria Administração Pública, que não pode transigir outorgando a licença e/ou autorização, sem o EIA” (*Direito ambiental. . . 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

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 “o elenco em tela é efetivamente exemplificativo (para mais e para menos) e que 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”, e que “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 ambiente”.⁵¹

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 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação

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, 1992, 27:54); Elna Leite Ávila e Ione Monteiro de Almeida, de 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, 1992, 27:179/180).

51. Esse posicionamento encontra-se estampado no parecer PJ n. 130/89, de 3.7.1989, aprovado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo, através da Deliberação Consema-20, de 27.7.1990, publicada no Diário Oficial do Estado de 10.8.1990, e vem orientando a atuação prática da Secretaria do Meio Ambiente.

de cursos d'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 10MW 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 de 5MW) 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 integrantes de uma unidade de conservação ou se já não tiverem sido assim previamente consideradas, 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.”⁵²

Parece-nos que a maneira de contornar a divergência e atender ao comando impositivo da norma será considerar como

52. Parecer cit., pp. 5/8.

relativa a presunção de gravidade dos casos enumerados no art. 2.º 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 do agente público ter que provar a *significância* do impacto, é o empreendedor quem deve provar sua *insignificância*.

Resumindo: não há dúvida 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 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 inquinado”.⁵³

3. Momento de preparação

Dado o seu papel de instrumento preventivo de danos, é claro que para cumprir sua missão deve ser elaborado *antes* da decisão administrativa de concessão da licença ou de implementação de planos, programas e projetos com efeito ambiental no

53. Sílvia Cappelli, “O Estudo de impacto...” 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.

meio considerado. Daí o *nomen juris* dado a esse instrumento pela nova Constituição: “estudo *prévio* de impacto ambiental”.⁵⁴

Integrando o processo de licenciamento, o EIA não pode ser enxergado com 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 *ratio*, não tendo qualquer valor”.⁵⁵

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 porte.⁵⁶

Essa prática, em boa hora profligada pelo novo regulamento,⁵⁷ 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 a regularização de obras que, por razões intertemporais, ficaram imunes à prévia avaliação de seus impactos sobre o meio ambiente.⁵⁸

54. Art. 225, § 1.º, IV.

55. Antonio Herman V. Benjamin, *Os princípios...* cit., p. 30. Nesse sentido Sílvia Cappelli, sustentando que “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, § 6.º, da Constituição Federal” (“O Estudo de impacto...” cit., p. 57.)

56. Decreto n. 88.351, de 1.º de junho de 1983, art. 7.º, IV.

57. Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990.

58. Art. 12, § 4.º. Lembre-se, a propósito, do estudo de impacto ambiental encetado 11 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 ter detectado impactos ambien-

Ademais, ciente da fragilidade das estruturas ambientais do País, cuidou o legislador de deixar aberta a possibilidade do CONAMA determinar, "quando julgar necessário", a realização de estudos de impacto ambiental,⁵⁹ o que, por óbvio, pode vir a ocorrer após o início da obra ou atividade.

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 possível obviar ou remediar uma situação crítica ao ambiente, e que a sua não elaboração no momento azado rende ensejo ao accertamento da responsabilidade — administrativa, civil e penal — de quem se omitir do dever de exigí-lo.

4. 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 a dicção da lei.⁶⁰

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

tais e sócio-econômicos de vulto, não responsabilmente equacionados pela empreendedora. A liminar prontamente concedida pelo Poder Judiciário, a pedido do Ministério Público, em 1990, obstaculou 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 do Meio Ambiente, pela Resolução S.M.A. n. 01, de 2 de janeiro de 1990, visando controle mais eficaz das condições ambientais, criou a possibilidade de se exigir EIA/RIMA para atividades iniciadas, mesmo que já tenham alguma licença.

59. Art. 8.º, II, da Lei n. 6.938/81 e art. 7.º, IV, do Decreto n. 99.274/90.

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

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...”.⁶¹ 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 inexiste 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 realização.⁶²

5. 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 super-profissional.

Daí a opção do legislador brasileiro por deixá-lo em mãos de diferentes especialistas, que comporão uma “equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados”.⁶³

5.1 Equipe Multidisciplinar Habilitada

“*Multidisciplinar* é a característica que se atribui a um tema, objeto ou abordagem para cuja exposição concorrem duas ou mais disciplinas”. No trato multidisciplinar de uma questão, os especialistas nas várias disciplinas envolvidas no estudo não

61. Art. 8.º, II, da Lei n. 6.938/81 e art. 7.º, IV, do Decreto n. 99.274/90.

62. Arts. 127, “caput”, e 129, III, da Constituição Federal.

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

se reúnem necessariamente em função de umnexo ou compromisso entre si, posto que cada qual vê e trata o seu objeto unicamente com seus próprios critérios.⁶⁴

Destarte, conquanto se busque no EIA um roteiro comnexo perfeito entre os vários aspectos da temática discutida, é possível o surgimento de divergências entre os membros da equipe e que, 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 IBAMA,⁶⁵ 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 Cadastro.⁶⁶

5.2 *Independência da Equipe*

No afã de conjurar qualquer suspeita de parcialidade da equipe técnica, a Resolução CONAMA n. 001/86 exigiu sua independência em relação ao proponente do projeto.⁶⁷

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 EIA.⁶⁸

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

64. José Ávila de Aguiar Coimbra, *O outro lado do meio ambiente*. São Paulo, CETESB, 1985, pp. 177/179.

65. Arts. 9.º, VIII e 17, I da Lei n. 6.938/81.

66. Art. 2.º.

67. Art. 7.º.

68. Art. 8.º.

com o EIA/RIMA em caso de não aceitação do projeto pelo órgão de controle ambiental!⁶⁹

Parece-nos, com efeito, que a fórmula legislativa insculpida nos arts. 7.º e 8.º da Resolução 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 Constituição,⁷⁰ nem a legislação federal regulamentar do assunto contém a condição limitativa prevista no art. 7.º da citada Resolução. O artigo 17, par. 2.º, do Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamentou a Lei 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 privada,⁷¹ 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 vin-

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

70. Em seu art. 225, § 1.º, IV.

71. Há registros de EIA/RIMA's estandardizados, 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”, Rio de Janeiro, *Bio-Revista da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental*, 2:21, 1990).

culada ao proponente do projeto, com o que “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, bem 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 confiáveis”.⁷²

Há os que propugnam pelo envolvimento direto do órgão público ambiental na elaboração do EIA, certo que com tal procedimento “o empreendedor queimaria etapas e ficaria ciente de todas as regulamentações e normas afetas ao seu empreendimento pelos planos oficiais”.⁷³

Cremos 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 análise,⁷⁴ bem como para o recebimento dos comentários feitos por outros órgãos públicos e demais interessados; realiza audiência pública⁷⁵ e se manifesta de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado.⁷⁶ Seria então o órgão público fiscal de si mesmo?

72. Alaor Caffé Alves, *Elaboração de EIA/RIMA diretamente pelo proponente*, parecer C. J. 073/90, de 22 de fevereiro de 1990, emitido em razão de consulta da Companhia Energética de São Paulo — CESP, a respeito da possibilidade de aceitação, pela Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, de estudo de impacto ambiental elaborado por sua equipe técnica, pp. 3/4 (inédito).

73. Celina F. Bragança Rosa Claudio, “Implicações da avaliação de impacto ambiental”, São Paulo, Ambiente — *Revista CETESB de Tecnologia*, 1(3):162, 1987.

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

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

76. Art. 10, “caput”, da Resolução CONAMA n. 001/86.

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”.⁷⁷

Permanece, é verdade, a dificuldade hoje enfrentada por alguns órgãos ambientais de estados menos desenvolvidos, não estruturados com equipes preparadas para atender tal atribuição com a desejável eficiência. 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 — completa o renomado jurista francês — implica em 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, oferecendo o máximo de garantia, objetividade e seriedade.⁷⁸

Por último, para atender a 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 ambiental.⁷⁹

77. Loc. cit., p. 7.

78. Michel Prieur, ob. cit., pp. 106/107 (trad. livre).

79. Paulo de Bessa Antunes, ob. cit., p. 92; João Carlos de Carvalho Rocha, “Estudo prévio de impacto ambiental — questões e perspectivas”, Porto Alegre, *Revista do Ministério Público*, 27:152, 1992.

5.3 Responsabilidade da Equipe ⁸⁰

Diz a Resolução CONAMA n. 001/86 que a equipe multidisciplinar "será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados". ⁸¹

Cogita-se, obviamente, da responsabilidade civil, certo 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 explicitação.

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 MW. ⁸²

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 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 do projeto, da construção ou na 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 objetiva, ⁸³ informada pela teoria do risco, sendo suficiente que o prejuízo tenha

80. Sobre a matéria, vide nossos "A importância dos Estudos de Impacto Ambiental", *RT*, 630:249; *Justitia*, 141:16; "O Ministério Público e a responsabilidade civil do profissional nas atividades modificadoras do meio ambiente", *O Estado de São Paulo*, 25 de junho de 1987; *RT*, 623:31; *Revista de Engenharia Sanitária*, 26:228.

81. Art. 7.º.

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

83. Lei n. 6.938/81, art. 14, § 1.º, e Constituição Federal, art. 225, § 3.º.

resultado do exercício de determinada atividade e não do comportamento do agente. O empregador é quem recolhe os benefícios de sua atividade. Logo, há de ser ele o indicado a suportar os riscos imanentes à referida atividade, cabendo-lhe, de consequência, o dever ressarcitório, pela simples verificação do nexo causal. Não há se 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 em investigação de *conduta culposa*, circunstância que se não afeiçoa com o fundamento da responsabilidade objetiva, que rege a matéria ambiental.⁸⁴

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

Por derradeiro, de se ter presente que sob o aspecto criminal, tipificado algum delito ecológico, — e são raras as previsões normativas de nossa legislação — 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*).⁸⁵

6. Diretrizes e conteúdo mínimo do EIA

O EIA se insere na categoria dos atos formais, dado que preso a diretrizes e atividades técnicas mínimas previstas em

84. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por acórdão da Terceira Câmara Civil, na Apelação n. 80.345-1, da comarca de Santos, rel. Toledo César, voto unânime, de 07.04.1987, encampou esse entendimento, ao repudiar discussão de conduta culposa de terceiro nos mesmos autos de processo que apurava responsabilidade civil por danos ao meio ambiente.

85. 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, § 3.º). A matéria pende agora de disciplinamento por lei ordinária.

lei, que não podem, em hipótese alguma, ser descuradas, sob pena de invalidação.

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

I — *Contemplar as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de sua não execução.*⁸⁶ a discussão das alternativas tecnológicas e locacionais se constitui no coração do EIA,⁸⁷ 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.*⁸⁸ trata-se de operação tendente a definir as medidas corretivas e mitigadoras dos impactos negativos ao ambiente, para a correta e oportuna responsabilização do autor do projeto.

III — *Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza.*⁸⁹ 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.*⁹⁰ importa ter presente, na execução do EIA, a conformidade do projetado empreendimento com even-

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

87. Sílvia Cappelli, "O Estudo de impacto ambiental..." cit., p. 56; Paulo Affonso Leme Machado, *Direito ambiental...* cit., pp. 130/131.

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

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

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

tuais programas e planos, inclusive os plurianuais e aqueles decorrentes do zoneamento ambiental.⁹¹

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 considerados,⁹² a saber:

I — *Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto.*⁹³ Tal implica no 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 sócio-econômicos, indicando os métodos adotados para sua análise, com o objetivo de descrever as interrelações entre os componentes bióticos, abióticos e antrópicos do sistema a ser afetado pelo empreendimento.

II — *Análise dos impactos ambientais.*⁹⁴ Essa 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 na sua forma mais ampla.

O resultado dessa análise constituirá um prognóstico da qualidade ambiental da área de influência do empreendimento,

91. Art. 9.º, II, da Lei n. 6.938/81.

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

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

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

útil não só para os casos de adoção do projeto e suas alternativas, como também na hipótese de sua não-implementação".⁹⁵

III — *Definição de medidas mitigadoras*.⁹⁶ Busca-se aqui 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, 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;

— 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 sócio-econômico;

— 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 mitigados".⁹⁷

IV — *Programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais*.⁹⁸ 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

95. "Estudo de impacto ambiental — EIA, Relatório de impacto ambiental — RIMA, Manual de orientação", São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, 1991, p. 5.

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

97. EIA/RIMA, Manual... cit., p. 6.

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

instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas características do empreendimento e do meio ambiente a ser afetado.

7. Conteúdo mínimo do RIMA

No Direito brasileiro, tanto o Estudo de Impacto Ambiental — EIA, já vimos, 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 conseqüências ambientais do projeto e suas alternativas, comparando as vantagens e desvantagens de cada uma delas.⁹⁹

Em linhas gerais, ele deverá conter:

a) objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

b) descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando 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;

c) síntese do diagnóstico ambiental da área de influência do projeto;

d) descrição dos impactos ambientais, considerando o projeto, as suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência

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

dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

e) 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;

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

g) programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

h) recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).¹⁰⁰

Para viabilizar a implementação do comando contido na norma do art. 7.º da Resolução CONAMA n. 001/86,¹⁰¹ tem-se exigido, no RIMA, a expressa menção do nome e 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/RIMA,¹⁰² deixando ao prudente critério do legislador local a fixação do termo *ad quem*,¹⁰³ ou seja, o prazo final para a manifestação da Administração.

100. Art. 9.º da Resolução CONAMA n. 001/86.

101. "O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados" (grifo nosso).

102. Nos termos da Resolução CONAMA n. 001/86:

"Art. 10 — O órgão estadual competente, ou a SEMA 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 do impacto ambiental e seu respectivo RIMA" (grifos no original).

103. No Estado de São Paulo, a Secretaria do 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.

8. Publicidade e participação pública no EIA/RIMA

Conforme anota *Herman Benjamin*, em sede de 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 da decisão ambiental”.¹⁰⁴

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”.¹⁰⁵

Saliente-se, com *Helita Barreira Custódio*, que “a previsão de alegação de sigilo industrial, por parte dos proponentes de atividades poluentes” mostra-se, inegavelmente, como um sério obstáculo à efetividade tanto do princípio da publicidade, como do princípio da participação pública.¹⁰⁶

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:

104. Antonio Herman V. Benjamin, *Os princípios...* cit., p. 38, (grifos no original).

105. Art. 10, § 1.º e Resolução CONAMA n. 006, de 24.01.86. A matéria no Estado de São Paulo foi disciplinada pela Resolução SMA-12, de 02.08.89, *verbis*:

“O Secretário Extraordinário do Meio Ambiente resolve:

Art. 1.º — De acordo com a exigência da Resolução CONAMA 6/86, de 24.01.86, 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”.

106. Helita Barreira, Custódio, “Avaliação de impacto ambiental no Direito brasileiro”, in *Revista de Direito Civil*, n. 45, p. 83.

“o órgão público presta informações ao público e o público passa informações à Administração”.¹⁰⁷

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 ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica”.¹⁰⁸

Além disso, “Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação”.¹⁰⁹

107. Paulo Affonso Leme Machado, *Direito ambiental...* cit. p. 154. A propósito, lembra Maria Luísa Faro Magalhães de audiência pública realizada em Macuri (BA) para o projeto de instalação da Bahia Sul Celulose, onde importantes questões foram levantadas pela comunidade, a saber:

A mão-de-obra será temporária acarretando desemprego após o corte de madeira?

A força de trabalho será recrutada na região?

A plantação de cacau estará exposta a alguma ameaça e impacto?

Como serão resolvidos os problemas de saneamento, escola e atendimento médico para o grande número de pessoas que virão juntamente com o empreendimento?

O Parque Nacional de Abrolhos poderá ser atingido pelos efluentes da fábrica?

Havendo mudança de direção dos ventos, até onde se poderá sentir os odores da fábrica?

Esse tipo de questionamento, aduz a insigne jurista, que interessa “à comunidade local evidencia que os peritos, aparelhados para o esclarecimento de questões técnico-científica, não são necessariamente mais equipados que o próprio público para ponderar sobre valores cuja significância ninguém melhor que a própria comunidade deve determinar.

A participação do público tem demonstrado, ainda, que nem sempre é real a grande sedução que os grandes projetos costumam empreender junto às populações mais carentes, pelos benefícios alardeados com relação a oportunidades de empregos. Frequentemente, as comunidades têm sido artífices de sensíveis mudanças em projetos sob avaliação” (“Estudo de Impacto Ambiental”, *Revista do Ministério Público do Estado de Sergipe*, 2:27/28, 1992).

108. Art. 11, *caput*.

109. Art. 11, § 1.º.

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”.¹¹⁰

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:

- a) quando o órgão de meio ambiente “julgar necessário”;
- b) quando solicitado por entidade civil;
- c) quando solicitado pelo Ministério Público;
- d) quando solicitado por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.¹¹¹

A audiência pública “deverá ocorrer em local acessível aos interessados”,¹¹² podendo haver mais de uma sobre o mesmo projeto, desde que assim o exijam a “localização geográfica dos solicitantes” ou a “complexidade do tema”.¹¹³

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”.¹¹⁴ 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”,¹¹⁵ requisito formal essencial para a validade da licença ambiental.

110. Art. 11, § 2.º, grifo nosso.

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

112. Resolução CONAMA n. 009/87, art. 2.º, § 4.º.

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

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

115. Paulo Afonso Leme Machado, *Direito ambiental...* cit., p. 157.

9. 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 administrativa 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 pública¹¹⁶ ou de ação popular ambiental.¹¹⁷

116. Lei n. 7.347/85.

117. *Constituição Federal*, art. 5.º, inciso LXXIII ("qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise 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).

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. 6.938/81 — 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. 6.938/81 que, em seu art. 14, par. 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*”.¹¹⁸

Em seguida, em 1985, foi aprovada a Lei n. 7.347/85, 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 difusos”, concedendo-a, igualmente, às associações e outros órgãos públicos, além do Ministério Público.

118. Grifo nosso.

A Constituição Federal de 1988 dedicou ao Ministério Público todo um capítulo, dando-lhe um novo perfil¹¹⁹ e lhe assegurando uma carreira própria e garantias de independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, listou entre as “funções institucionais do Ministério Público” a de “III — promover o inquérito civil¹²⁰ e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.¹²¹

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 se aparelhar e estruturar, 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 Público¹²² 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 pe-

119. O Capítulo 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”.

120. “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, 1.ª 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).

121. Grifo nosso.

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

nais 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 inadequada.¹²³

123. 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 US\$ 2 bilhões em uma área inundada de 817 quilômetros quadrados, sérios danos ambientais eram previsíveis, valendo mencionar, dentre outros, modificações no clima e paisagem da região, destruição de varjões ribeirinhos 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 se aguardar pela 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 do Meio Ambiente; b) a 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 dramáticas 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 US\$ 200 milhões, relativos, principalmente, à destruição de 14.273 ha. de várzeas ribeirinhas (*wetlands*) — último ecossistema desse tipo no Vale do Rio Tietê — e 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 *habitats* marinhos, a obra colocava em risco a qualidade de vida na ilha, como decorrência da ocupação desordenada e descontrolada.

CONCLUSÃO DA PRIMEIRA PARTE

Em conclusão, poderíamos dizer que o EIA/RIMA, no Direito brasileiro, conquanto ainda em processo de amadurecimento e carente de regulamentação por via de lei ordinária, 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.

Apesar desses inegáveis benefícios trazidos pelo EIA/RIMA para a preservação do meio ambiente, não podemos negar que ainda há, infelizmente, uma enorme distância entre aquilo que prevê e exige a lei e o que ocorre, de fato, na realidade deste imenso Brasil.¹²⁴

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.

124. Nesse sentido é totalmente acurada a observação de Helita Barreira Custódio de que apesar da exigência legal (e agora constitucional), nota-se que, "lamentavelmente, na prática, pela própria notoriedade dos fatos, patente é a *inaplicação* das normas legais e regulamentares correlatas, diante da permanência e do evidente agravamento da deterioração de nosso patrimônio ambiental" (Art. cit., p. 87).