

ASPECTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PREVENTIVO DA GESTÃO AMBIENTAL

*Miriam Fontenelle**

SUMÁRIO: 1. Noções introdutórias. 2. Aspectos da gestão ambiental. 3. Instrumentos de gestão ambiental pública. 4. Estudo prévio de impacto ambiental. 4.1. Da natureza jurídica do estudo prévio de impacto ambiental. 4.2. Da competência para exigência do estudo prévio de impacto ambiental. 4.3. Das diretrizes. 4.4. Das atividades técnicas. 4.5. Conteúdo mínimo do relatório de impacto ambiental. 4.6. Obras e atividades sujeitas ao EIA/RIMA. 4.7. Prazos para análise do EIA/RIMA. 4.8. Da possibilidade de impugnação do EPIA/RIMA. 4.9. Estudo de impacto ambiental e unidades de conservação da natureza. 5. Conclusão

Ao longo dos anos – principalmente em razão do modelo colonial adotado no Brasil – colônia de exportação, extrativismo, monocultura e ciclos econômicos e legislação com cunho privatístico, fomos perdendo nossas riquezas naturais.¹ Devido a este processo permanente de degradação ambiental, nos anos 80, optou-se pela adoção de um regime jurídico publicístico para as leis ambientais – tendo sido publicada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente em 31 de agosto de 1981, que não somente instituiu a Política, criou instrumentos de gestão

* Mestre em Direito da Cidade pela UERJ, Doutora em Direito Civil pela UERJ, Professora do programa de Pós-Graduação/Mestrado da Faculdade de Direito de Campos

¹ Foi publicado no Jornal O Globo de 13 de outubro de 2004 que o Brasil é o campeão dos desmatamentos segundo o Livro Guinness.

ambiental, além do Conselho Nacional do Meio Ambiente e sistematizou as normas que anteriormente eram esparsas e setoriais.

A Política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar ao país, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Interessante notar que esta Lei foi inteiramente recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

1. Noções introdutórias

A Lei nº 6938/81 enunciou em seu artigo 2º e incisos os princípios norteadores da Política Nacional de Meio Ambiente. Cumpre observar que os dispositivos constantes do artigo 2º se assemelham muito mais com diretrizes da Política do que com o conceito de princípio que se tem no Direito. Não obstante, é possível dizer que diversos princípios orientadores do direito ambiental brasileiro, e até mesmo internacional, se fazem presentes, implícita ou explicitamente, ao longo do texto desta Lei conforme será visto a seguir.

O princípio da precaução, posteriormente consagrado como o princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento² de 1992, foi contemplado pela Lei nº 6.938/81 no seu artigo 4º, I e IV,

² "Princípio 15 - Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental."

ao determinar que um dos objetivos desta Política é compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação dos recursos ambientais, de modo a garantir a sua utilização racional e disponibilidade permanente. O artigo 9º, III da Lei também transmite a idéia contida neste princípio, ao elencar a avaliação dos impactos ambientais como instrumento da Política. Neste sentido, vale lembrar que a Constituição Federal de 1988 também estipulou em seu art. 225 §1º, V, que para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. Este controle se dá, dentre outras formas, através da elaboração de estudos prévios de impacto ambiental, os quais serão objeto de análise neste estudo.

O artigo 4º, VII, desta Lei dispôs que esta Política visa à imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos, bem como à imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de reparação e/ou indenização dos danos causados. Esta idéia reflete o conceito inserido nos princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador. Este princípio também foi contemplado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.³

Para Henri Smets⁴ “em matéria de proteção do meio ambiente, o princípio usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os

³ “Princípio 16 - As autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o causador da contaminação deveria, por princípio, arcar com os seus respectivos custos de reabilitação, considerando o interesse público, e sem distorcer o comércio e as inversões internacionais.”

⁴ SMETS, Henri. *Le Principe Utilisateur-Payeur pour la Gestion Durable des Resorces Naturelles*. GEP/UJP, doc. 1998.

custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador (...).”

Importa salientar as palavras do professor Paulo Affonso Leme Machado sobre a matéria, quando afirma que:

“o princípio usuário-pagador contém também o princípio poluidor-pagador, isto é, aquele que obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi causada. O uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia.”⁵

Já o *princípio da reparação* é aquele consagrado no artigo 14, §1º, da Lei nº 6.938/81, ao determinar que o poluidor, independentemente de culpa e da aplicação de sanções penais e administrativas aplicadas, fica obrigado a indenizar ou a reparar os danos causados ao meio ambiente por sua atividade. Posteriormente, a Constituição Federal também dispôs sobre tal obrigação⁶ e em 1992 a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento consagrou este princípio.⁷

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁶ BRASIL, Constituição Federal, Art. 225, §3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

⁷ “Princípio 13 - Os Estados deverão desenvolver a legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização referente às vítimas da contaminação e outros danos ambientais. Os Estados deverão cooperar de maneira diligente

O *princípio da informação*, consoante o princípio 10^o da Declaração do Rio de 1992, tem o objetivo de fazer com a população se posicione acerca de questões ambientais e ao mesmo tempo fortalecer o processo de educação das comunidades. O princípio da informação é a base do *princípio da participação* previsto no artigo 2^o, X, da Lei nº 6938/81, já que se não há conhecimento acerca de certa matéria, não se pode pretender que haja uma participação eficaz dos interessados no processo de tomada de decisão das políticas ambientais. A participação, não somente se refere à gestão compartilhada de bens ambientais, como também é percebida na interposição de recursos administrativos, onde são questionadas ações dos órgãos da administração pública.

O principal objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente é a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, de acordo com o inciso I do artigo 4^o da Lei nº 6.938/81.⁹

e mais decidida no preparo de novas leis internacionais sobre responsabilidade e indenização pelos efeitos adversos dos danos ambientais causados pelas atividades realizadas dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, em zonas situadas fora de sua jurisdição.

⁸ "Princípio 10 - O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes."

⁹ Os outros objetivos da Lei nº 6.938/81 estão discriminados nos incisos II a VII do artigo 4^o: (ii) à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; (iii) ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; (iv) ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; (v) à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma

Com a finalidade de alcançar os objetivos mencionados nos incisos I a XII do artigo 9º da Lei da Política Nacional do Meio foram instituídos instrumentos de gestão ambiental,¹⁰ ressaltando-se que os instrumentos prévios de controle ambiental que mais efetividade trazem à política ambiental são o estudo de impacto ambiental e o processo de licenciamento ambiental, porque vinculados a uma visão proativa da proteção dos recursos naturais.¹¹

2. Aspectos da gestão ambiental

Interessa notar que os instrumentos citados constituem elementos importantes no que concerne à gestão ambiental no Brasil, além de outros não mencionados nos incisos do artigo 9º da lei ora analisada, como a avaliação ambiental estratégica e a emissão de certificados de qualidade ambiental. Diante disto, cabe aqui uma breve análise desta questão.

Segundo definição do Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais, Gestão Ambiental é o “ramo da administração que trata do modo como uma organização gerencia suas atividades em relação ao ambiente.” Sob o ponto de vista Governamental, a condução, direção e controle pelo governo do uso dos recursos naturais, através de seus instrumentos formais como as leis, regulamentos, taxas e tributação.”¹²

*consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; (vi) à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; (vii) à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.*⁹⁹

¹¹ A visão proativa da proteção dos recursos naturais é mais adequada do que a legislação chamada de comando e controle. A primeira depende de uma política integrada e preventiva da tutela ambiental, enquanto que a segunda estabelece uma dimensão punitiva para aqueles que degradam o meio ambiente, o que na prática não tem surtido efeitos positivos.

¹² LIMA E SILVA, P.P. de; GUERRA, T.T.; MOUSINHO, P. [et al.] *Dicionário brasileiro de ciências ambientais*. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

A partir da década de 80, vem sendo preconizado, no Brasil, um novo padrão de gestão para o meio ambiente, promovido pelas mudanças das políticas voltadas à proteção e ao manejo dos recursos naturais. Porém, essas políticas têm apresentado sérias dificuldades na sua implementação. Elas não têm conseguido assegurar a qualidade ambiental por tratarem freqüentemente os problemas de forma setorial, limitada e meramente punitiva.

O gerenciamento ambiental no Brasil iniciou-se, de fato, com a promulgação da Resolução 001/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA,¹³ regulamentando a elaboração de estudos e relatórios de impacto ambiental – EIAs/RIMAs, para as ações que alterassem ou causassem impactos significativos sobre o ambiente. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA definiu, também, a natureza dessas alterações, como “qualquer mudança física, química ou biológica provocada pelas atividades humanas, que afetam o meio biológico, a qualidade dos recursos naturais, as atividades sócio-econômicas e a saúde pública.” Dois anos mais tarde, a Constituição de 1988, no Título VIII,¹⁴ Capítulo VI,¹⁵ Artigo 225,¹⁶ definiu que a gestão ambiental deveria ser

¹³ O CONAMA foi criado por esta Lei nº 6.938/81, que o definiu, em seu art. 6º, II, como sendo um órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Compete também ao CONAMA o estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento, bem como determinar, quando julgar necessário, a realização de estudo das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais, municipais e entidades privadas, as informações indispensáveis para a apreciação dos Estudos de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

¹⁴ Da ordem social.

¹⁵ Do meio ambiente.

¹⁶ “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade da vida”.

entendida como “um conjunto de medidas que visam a redução e o controle dos impactos provocados por atividades e intervenções humanas sobre o meio ambiente.” Essas medidas e procedimentos devem ser definidos e aplicados de forma adequada, para que o processo de administração ambiental possa assegurar a melhoria da qualidade de vida.

Considerando-se a implementação de uma atividade interagindo com o ambiente, três fatores deveriam ser observados simultaneamente: o gerenciamento ou a gestão ambiental da poluição, o desenvolvimento sustentável¹⁷ e ainda, determinados objetivos das políticas públicas ou ambientais vigentes. Dentro dessa perspectiva e segundo a *World Commission on Environment and Development* da ONU, os principais objetivos para uma política de desenvolvimento econômico incorporar o conceito de desenvolvimento sustentável são: promover o crescimento; mudar a qualidade de vida; satisfazer as necessidades essenciais para trabalho, alimentação, energia, água e saneamento básico; conservar e aumentar a base de recursos; reorientar tecnologias e manejar seus riscos e incorporar o meio ambiente e a economia na tomada de decisões.

3. Instrumentos de gestão ambiental pública

A preocupação com a situação ecológica do mundo teve como marco inicial a Conferência das Nações Unidas, realizada em Estocolmo, em 1972, que gerou documentos como a Declaração do Meio Ambiente e o Plano de Ação Mundial; recomendou a criação de um programa internacional de Educação Ambiental, reconhecendo o

¹⁷ Que atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas. (Comissão Mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, 1991.

desenvolvimento da educação ambiental como elemento crítico para o combate à crise ambiental do mundo.¹⁸

O posicionamento oficial do Brasil, naquela época, foi o de negligenciar a proteção ambiental com base na necessidade de se obter o desenvolvimento econômico a qualquer custo. Os países que haviam firmado a Declaração eram países desenvolvidos e responsáveis pelo grau de degradação existente.¹⁹

A tentativa de frear a atividade industrial era vista como forma de restringir o acesso de países do terceiro mundo, ao primeiro. O Brasil como um país em desenvolvimento, “ainda tinha muito o quê poluir.”

Embora tenha sido esta a posição oficial do Brasil em 1972, já no ano seguinte foi editada a primeira norma de cunho exclusivamente ambiental, o Decreto nº 73.030, de 30 de dezembro de 1973, que criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA.

A partir deste momento, surgiram várias normas voltadas para o combate à poluição e à proteção ambiental, entre elas as normas de zoneamento urbano e industrial.

Na década de 80, surgiu a então referida Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA -, criada pela Lei nº 6.938/81 e a nova Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988. A Constituição, pela primeira vez na história, dedicou todo um capítulo ao meio ambiente e sua proteção, além de estabelecer as competências entre as esferas administrativas em relação a esta proteção.

Paralelo ao desenvolvimento legislativo, mas em passos mais lentos, tem caminhado a conscientização do empresariado brasileiro e da população em geral. Esta conscientização, no âmbito empresarial, sempre foi impulsionada pela existência de normas de controle da poluição, pela aplicação de multas e suspensões de atividade,

¹⁸ LIMA E SILVA, P.P. de.; GUERRA, T.T.; MOUSINHO, P. [et al.] Dicionário brasileiro de ciências ambientais. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

¹⁹ Comissão Mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento. *Nosso futuro Comum*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

onerando mais a atividade dos que mais poluem, incentivando desta forma a adoção de políticas institucionais de combate a poluição.

A razão para adotar medidas antipoluentes até então, visava reduzir o passivo da empresa com multas e indenizações decorrentes de sua própria atividade - passivo ambiental - ou mesmo evitar a interdição, total ou parcial, de atividades de uma determinada indústria, provocada pela desobediência às normas ambientais.

Atualmente, a associação da imagem de determinada empresa ao desrespeito com o meio ambiente pode dar ensejo a uma série de retaliações direcionadas, principalmente, à exportação de seus produtos. As retaliações podem se efetivar em nível institucional, quando há um boicote oficial aos produtos do país infrator – a sociedade, independentemente de qualquer medida governamental, evita comprá-los.

Para evitar esse bloqueio, prejudicial para a economia de qualquer empresa, surge a necessidade de se adotar uma série de medidas destinadas à proteção e preservação do meio ambiente.

Pode-se notar, através de suas propagandas, que as empresas, cada vez mais, querem associar sua imagem não só à qualidade de seus produtos bem como à preocupação com o meio ambiente.

Com isso, é cada vez mais comum, o interesse das empresas em obter certificados de qualidade ambiental. Estes certificados, como é o caso da ISO 14001, além de facilitarem a exportação e a aceitação de seus produtos no mercado, reduzem o risco da existência de passivos ambientais, por forçarem as empresas a adotar medidas de controle, dentro dos padrões exigidos pela legislação.

A adoção de políticas positivas em relação ao meio ambiente, além de facilitar a distribuição de produtos no mercado e reduzir os custos com multas e indenizações, constitui importante instrumento de marketing a ser adotado pelas empresas de todo o mundo. Por esta razão uma atitude

ecologicamente correta, pode garantir não apenas um desenvolvimento sustentável, mas também, vantagens competitivas para quem a adotar.

Com o objetivo de obedecer às leis ou de se adaptar à nova realidade competitiva mundial, faz-se cada vez mais necessária a adoção de políticas e medidas efetivas de controle e principalmente, de prevenção de danos ao meio ambiente, desde que anteriormente tenha ocorrido um processo de conscientização ambiental.

Estas medidas, tomadas com o intuito de atingir e manter os padrões de qualidade previstos em lei ou pela própria direção da empresa são instrumentos de gestão ambiental pública ou privada.²⁰

Neste texto será analisado um dos instrumentos de gestão ambiental pública – o estudo prévio de impacto ambiental – por estar vinculado ao princípio do desenvolvimento sustentável e fornecer uma dimensão proativa à tutela jurídica do meio ambiente.

Cumprе ressaltar que a avaliação de impacto ambiental é distinta do estudo prévio de impacto ambiental. A primeira surgiu com a Lei nº 6.803, de 02 de julho de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Foi incorporada à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, especificando no inciso III do artigo 9º a avaliação de impacto ambiental como um dos instrumentos preventivos da política ambiental.

É conceituada como um conjunto de estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como, relatório ambiental, plano de controle ambiental, relatório ambiental preliminar e diagnóstico ambiental, dentre outros. É similar

²⁰ MAGRINI, A. Gestão Ambiental. In: *Apostila do Curso de Mestrado em Planejamento Energético e Ambiental*. Rio de Janeiro: PPE/COPPE - UFRJ, 1999.

aos estudos ambientais definidos no inciso III o artigo 1º da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. É um gênero do qual o estudo prévio de impacto ambiental é uma espécie.

O estudo prévio de impacto ambiental, a que será dado publicidade, surgiu com esta denominação no inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição de 1988. Também é um instrumento prévio de controle ambiental, regulamentado pela Lei nº 6938/81, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990 e a Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986, dentre outras normas ambientais. É o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, com o subsequente Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, que subsidia a expedição das licenças ambientais, com suas três modalidades: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

4. Estudo prévio de impacto ambiental

Para assegurar a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal estabelece que incumbe ao Poder Público “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.”²¹

Importa ressaltar que o adjetivo *prévio* é utilizado no mandamento constitucional para afirmar que o estudo deve ser realizado antes da instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, não podendo ser concomitante nem posterior à obra ou atividade.

O estudo prévio de impacto ambiental é pressuposto para o licenciamento de construção, instalação, ampliação,

²¹ BRASIL, Constituição Federal, Art. 225, § 1º, inciso IV.

reforma e funcionamento de estabelecimentos, obras ou quaisquer atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente.

Consoante o dispositivo constitucional acima mencionado é possível constatar que a exigência de que se dê publicidade ao estudo de impacto ambiental, visa assegurar ao público o direito de informação sobre a elaboração do estudo em questão, através de meio de comunicação adequado, bem como disponibilizar o seu conteúdo para que todos os interessados possam ter acesso ao mesmo. Deste modo, o que se visa garantir é a devida informação sobre os benefícios, bem como sobre os riscos que aquela atividade a ser implantada pode resultar para a coletividade.

A determinação de que deve ser dada publicidade ao procedimento é igualmente exigência do próprio Direito Ambiental, ramo do Direito Público, que é informado pelo princípio da publicidade dos atos administrativos, também outra exigência constitucional.²²

Dar ao ato publicidade não implica na sua simples publicação em órgão oficial de imprensa do Estado ou em periódico regional ou local de grande circulação como no caso do artigo 10, § 1º da Lei federal nº 6.938/81.²³ A exigência é muito mais ampla, pretendendo a lei que o próprio estudo de impacto ambiental seja de conhecimento da população, daquela região que será diretamente impactada com a instalação da obra ou atividade. Pois, se o meio ambiente foi erigido à condição de bem de uso comum do povo - bem de interesse público - impondo-se ainda a esses titulares o dever de defendê-lo e preservá-lo, nada mais lógico do que propiciar à população o acesso,

²² BRASIL, Constituição Federal, Art. 37: "A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos *princípios* da legalidade, impessoalidade, moralidade, *publicidade* (...)."

²³ BRASIL, Lei nº 6.938/81, Art. 10, § 1º - "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".

com direito a discussão, desse instrumento de defesa ambiental.

Considera-se impacto ambiental toda degradação²⁴ do meio ambiente, traduzida por qualquer comportamento – de pessoa física ou jurídica – que possa causar alteração nos atributos de qualquer dos elementos constitutivos do meio ambiente.

A Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, define *estudos ambientais* como:

“(...) todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.”²⁵

Assim, o estudo prévio de impacto ambiental é o estudo que precede a execução de qualquer projeto, público ou privado, que possa implicar em significativa degradação do ambiente, para que se avalie as dimensões e interferências nos atributos de qualquer dos elementos que compõem o meio ambiente natural. Cuida-se, pois, segundo José Afonso da Silva,²⁶ de um meio de atuação

²⁴ Degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente (art. 3º, inciso II, da Lei n. 6938/81).

²⁵ BRASIL, Resolução CONAMA nº 237/97, Art. 1º, inciso III.

²⁶ SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000. Segundo o autor tal instrumento se enquadra como Instrumento de Controle Ambiental Prévio (Instrumentos utilizados antes da ocorrência da ação potencialmente danosa ao meio ambiente)

preventiva, que tem por objeto evitar as conseqüências nocivas ao ambiente, ou ao menos minimizá-las.

4.1. Da natureza jurídica do estudo prévio de impacto ambiental

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente,²⁷ sendo que esta tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendendo a princípios como o da racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, de proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas, de recuperação de áreas degradadas e outros.

O estudo de impacto ambiental é um procedimento administrativo de natureza pública, porque analisado por órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA²⁸ e submetido a um regime administrativo público. Aliás, acentua o Professor José Afonso da Silva que se realiza “mediante um procedimento de direito público, cuja elaboração há que atender a diretrizes estabelecidas na legislação e nas que, em cada caso, forem fixadas pela autoridade competente.”²⁹

Desta forma, depreende-se que o processo de licenciamento ambiental tem a natureza jurídica de procedimento administrativo submetido a um regime especial – de direito público, fazendo com que todas as pessoas, sejam físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, devem condicionar o exercício do direito de

²⁷ BRASIL, Lei nº 6.938/81, Art. 9º, inciso III.

²⁸ O SISNAMA está estruturado no artigo 6º da Lei nº 6938/81.

²⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 199.

propriedade e o desenvolvimento de atividades econômicas à legislação ambiental vigente.

4.2. Da competência para exigência do estudo prévio de impacto ambiental

O Brasil é uma República Federativa e a noção de federação implica na descentralização do poder. Em consequência, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece competência para legislar, organizar e exercer poderes a todos os entes políticos que integram a República Federativa do Brasil – União, Estados e Municípios.

A competência para as questões ambientais divide-se em material ou de implementação e formal ou legislativa. A primeira diz respeito às atribuições de exercício do poder de polícia ambiental: fiscalização e licenciamento ambiental, enquanto que a segunda relaciona-se à possibilidade de legislar sobre proteção dos recursos ambientais e controle da poluição.

A competência material ou de implementação é a comum - estando prevista no artigo 23 do Texto Constitucional e traduz o chamado federalismo cooperativo. Trata-se de um elenco de atividades, entre as quais se inclui o exercício do poder de polícia administrativo-ambiental, endereçado, simultaneamente à União, aos Estados-membros e aos Municípios.³⁰

A competência formal ou legislativa classifica-se em exclusiva, privativa, concorrente e suplementar.

A competência exclusiva é atribuída a uma entidade com a exclusão das demais. O artigo 21 da Constituição atribui poderes exclusivos à União. Somente a União pode

³⁰ BRASIL, Constituição Federal, Art. 23, incisos VI e VII: "É competência comum da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora."

agir. Não há possibilidade de delegação de competência ou de competência suplementar dos Estados-membros ou aos Municípios nas matérias referentes à competência exclusiva.

A competência privativa, prevista no artigo 22, difere da exclusiva em dois aspectos: enquanto a competência exclusiva é para agir, a privativa é para legislar. Ademais, a privativa admite delegação de competência e competência suplementar, o que não ocorre na primeira espécie.

A competência concorrente é elencada no artigo 24 da Constituição e dirigida à União, ao Distrito Federal e aos Estados. Trata-se de competência para legislar em sentido formal. A matéria ambiental é inserida neste dispositivo constitucional, mais precisamente nos incisos VI, VII e VIII. Os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º esclarecem, respectivamente, como optar entre as competências da União e dos Estados – a União legisla sobre normas gerais, enquanto que os Estados suplementam a lei federal, podendo legislar plenamente na falta da lei federal e no caso desta ser posterior à lei estadual, só a revoga no que lhe for contrário.

Desta forma, a competência suplementar estadual decorre do § 2º do artigo 24 da Constituição Federal, que diz: “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.” Já a competência suplementar dos Municípios está prevista no inciso II do artigo 30 do texto constitucional: “compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.”

No que couber significa dizer o que for no interesse local municipal, não interferindo nos interesses gerais da União e regionais dos Estados.

Desta análise, conclui-se que os três entes federados – União, Estados e Municípios – têm competência comum para exercer o poder de polícia ambiental, segundo o artigo 23 da Constituição de 1988,

enquanto que relativamente à competência para legislar sobre proteção ambiental e controle da poluição é da União e dos Estados, de acordo com o artigo 24 que estabelece a competência concorrente. Já os Municípios legislam sobre o interesse local e suplementam, no que couber, a legislação federal e estadual referente ao tema.

4.3. Das diretrizes

O estudo de impacto ambiental contempla o proponente do projeto – a pessoa física ou jurídica, particular ou pública interessada na atividade efetiva ou potencialmente poluidora. Este mencionado estudo deverá ser prévio ao processo de licenciamento ambiental e elaborado por equipe multidisciplinar, que é pessoalmente responsável por suas declarações. É ainda disciplinado pelo princípio da publicidade – deve ocorrer a entrega destes estudos a diversos órgãos,³¹ servindo de subsídio para a realização das audiências públicas – local adequado para a discussão da implantação do empreendimento.

A equipe multidisciplinar encarregada de elaborar o estudo de impacto ambiental, sob o aspecto formal, deve observar as diretrizes gerais estabelecidas no artigo 5º da Resolução CONAMA nº 001/86, sem margem de liberdade restritiva, mas podendo ampliar as diretrizes elencadas no dispositivo em estudo, tanto que no seu parágrafo único permite aos órgãos estadual ou federal e ao Município, quando couber, fixar diretrizes adicionais.

O estudo de impacto ambiental é exigível quando tratar-se de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, e justamente por isso é imperioso determinar os limites geográficos da área que será direta ou indiretamente afetada pelos impactos

³¹ Órgãos Ambientais da Administração Pública Direta e Indireta, Poder Legislativo, Ministério Público, Universidades e Organizações não Governamentais.

decorrentes da implementação do projeto, denominada pela norma como “área de influência do projeto”, mas sempre levando-se em consideração a bacia hidrográfica onde se instalará a obra ou atividade.

Se de competência para legislar em sentido formal.

Desta forma, a competência para o licenciamento das atividades potencialmente poluidoras, ou seja, para o exercício do poder de polícia ambiental é comum, consoante determinação contida no artigo 23 da Constituição Federal.

4.4. Das atividades técnicas

O artigo 6º da Resolução CONAMA nº 001/86 estabelece que o estudo de impacto ambiental deverá desenvolver, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

(i) o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais disponíveis e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área a ser impactada, antes da implantação do projeto, levando-se em consideração o meio físico,³² o meio biológico e os ecossistemas naturais³³ e, por fim, o meio sócio-econômico.³⁴

(ii) a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da

³² **Meio físico** - subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas e as correntes atmosféricas. (Art. 6º, inciso I, alínea a, da Resolução CONAMA n. 001/86)

³³ **Meio biológico e os ecossistemas naturais** - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente. (Art. 6º, inciso I, alínea b, da Resolução CONAMA n. 001/86)

³⁴ **Meio sócio-econômico**, o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. (Art. 6º, inciso I, alínea c, da Resolução CONAMA n. 001/86)

magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

(iii) a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

(iv) a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

4.5. Conteúdo mínimo do relatório de impacto ambiental

O Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – nada mais do que uma síntese do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que é um procedimento mais complexo e que deve conter todas as informações e dados técnico-científicos a respeito da obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do ambiente. Este precede aquele, devendo existir entre ambos uma perfeita correlação, uma vez que dissociados, não terá o RIMA nenhuma validade.

A Resolução CONAMA nº 001/86, em seu artigo 9º, especifica o conteúdo mínimo do RIMA, qual seja:

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

(ii) a descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação, a área de influência, as matérias-primas, e mão-de-obra, as fontes

4.6. Obras e atividades sujeitas ao EIA/RIMA

O artigo 2º da Resolução CONAMA nº 001/86 estabelece que 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, tais como elencadas nos I a XVI do referido artigo 2º.³⁶

V – aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

O emprego da expressão “tais como” não deixa dúvida quanto a enumeração exemplificativa do rol acima transcrito. O órgão ambiental licenciador poderá exigir Estudo Prévio de Impacto Ambiental quando deparar-se com obra ou atividade não compreendida expressamente no artigo 2º, mas que seja havida como “potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente” de acordo com o inciso IV do § 1º do artigo 225 da CF/88.

O empreendedor muitas vezes consegue burlar a lei e escapar da obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental. Caso comum é o de projetos urbanísticos, como, por exemplo, loteamentos ou conjuntos habitacionais, aonde se faz o lançamento da obra por etapas que, consideradas isoladamente, não atingem o mínimo exigido na resolução (mais de 100 hectares), mas no todo sempre ultrapassa aquela área.

Se o Poder Público, atuando na esfera de sua competência, dispensar a execução do EPIA/RIMA relativamente a obra ou atividade não compreendida no artigo 2º citado, mas que seja potencialmente causadora

³⁶ BRASIL, Resolução CONAMA nº 01/86, Art. 2º, incisos I a VI: I – estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; II – ferrovias; III – portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; IV – aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66; V –

de significativa degradação ambiental, pode o Poder Judiciário ser acionado para garantir a efetividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito assegurado constitucionalmente. É que “o poder de ação administrativa, embora discricionário, não é totalmente livre, porque, sob alguns aspectos, em especial a competência, a forma e a finalidade, a lei impõe limitações. Daí porque se diz que a discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a Administração ultrapassar esses limites, a sua decisão passa a ser arbitrária, ou seja, contrária à lei.”³⁷

4.7. Prazos para análise do EIA/RIMA

A resolução cuidou de estabelecer que o órgão licenciador tem um prazo para análise e manifestação conclusiva sobre o EPIA/RIMA, contudo não o fixou,

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 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos de 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, definidas no Código de Mineração; X – aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; XI – usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW; XII – 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 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 dez toneladas por dia.”

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 161.

como deveria fazê-lo.³⁸ De qualquer forma, um prazo limite deve ser estabelecido para tal finalidade e não há cogitar de aprovação por “decorso de prazo”, especialmente em se tratando de um instrumento de defesa ambiental de tal importância.

Outra característica importante do Estudo Prévio de Impacto Ambiental está calcada no Direito à Informação – os referidos estudos são enviados a diversos órgãos públicos e sociedade civil, além da realização das Audiências Públicas – local onde as pessoas atingidas pela atividade potencial ou efetivamente degradadora poderão discutir com os técnicos autores dos estudos e com as autoridades administrativas, que analisarão os dados e conclusões elaborados pela equipe autora dos referidos estudos.

4.8. Da Possibilidade de impugnação do EPIA/RIMA

Tanto o EPIA como o RIMA são submetidos à apreciação da Administração, e em caso de não aprovação pela autoridade administrativa ambiental, ou aprovação em desacordo com a lei, poderá ser objeto de impugnação administrativa ou judicial. Aquela se dá perante a própria Administração, podendo valer o interessado dos recursos administrativos, que são os meios que podem utilizar os administrados para provocar o reexame do ato pela Administração Pública, e a segunda, evidentemente, se faz perante o Poder Judiciário, geralmente através de ação civil pública ou de ação popular ambiental.³⁹

³⁸ “O órgão estadual competente, ou o IBAMA 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 pelo IBAMA, do estudo do impacto ambiental e seu respectivo RIMA”.

³⁹ BRASIL, Resolução CONAMA nº 001/86, art. 10.

Por fim, a impugnação administrativa ou judicial pode ter como fundamento a existência tanto de vícios materiais (exemplo: conteúdo insuficiente ou inadequado, desenvolvimento incompleto das atividades técnicas, não observância das diretrizes gerais, etc), como de vícios formais (exemplo: não realização de audiência pública).

4.9. Estudo de impacto ambiental e unidades de conservação da natureza.

As denominadas “medidas compensatórias” são medidas que constituem uma forma de indenização por dano potencial ou efetivo causado por atividades de relevante ou significativo impacto ao meio ambiente.

Desde logo é preciso distinguí-las das medidas mitigadoras, pois enquanto estas se prestam a minimizar os efeitos de um dano ambiental, àquelas visam compensar, indenizar o meio ambiente por um dano potencial ou efetivo causado por atividades de relevante ou significativo impacto ambiental.

As medidas compensatórias estão reguladas tanto na Resolução CONAMA nº 002, de 18 de abril de 1996, como na lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000 e no seu respectivo decreto regulamentador nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

A Resolução CONAMA nº 002, de 18 de abril de 1996, dispõe sobre a implantação de Estações Ecológicas como requisito para o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, estabelecendo a necessidade do empreendedor implantar uma unidade de conservação de uso indireto no caso de atividades antecedidas de EIA/RIMA.

Estabelece ainda que o montante dos recursos a serem aplicados na área a ser utilizada, bem como o valor dos serviços e obras de infra-estrutura necessárias para implantação da unidade de conservação, deverá ser

proporcional à alteração e ao dano ambiental a ressarcir e não poderá ser inferior a 0.5% (meio por cento) dos custos totais previstos para implantação do empreendimento. Sendo que, desse meio por cento, 15% (quinze por cento) poderá ser destinado à implantação de sistemas de fiscalização, controle e monitoramento da qualidade ambiental no entorno das unidades de conservação a serem implantadas.

A lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabeleceu, no artigo 36, que:

“nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta lei”.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado “levam-se, aqui, à prática os princípios do usuário pagador, do poluidor pagador, da prevenção e da reparação - neste caso até antecipada.”⁴⁰

Vale lembrar que o estudo de impacto ambiental é o instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente capaz de dizer se o empreendimento causará significativo impacto ambiental. Assim, sempre que se deixar de exigir

⁴⁰ BRASIL, Constituição Federal, Art. 5º., inciso LXXIII: “qualquer cidadão é parte legítima para propor *ação popular* que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao *meio ambiente* e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.”

o estudo de impacto ambiental, quando devido, passa a haver um prejuízo potencial para as unidades de conservação da área de influência do projeto.

É preciso destacar que a conceituação final de que o empreendimento está classificado como “empreendimento de significativo impacto ambiental” é do órgão licenciador, com base no anterior EIA/RIMA.

O montante dos recursos financeiros que o empreendedor deverá dar as unidades de conservação não pode ser inferior a 0.5 % do empreendimento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, de acordo com o § 1º do art. 36 da referida Lei do SNUC.

Na opinião de Paulo Affonso Leme Machado:

“Este pagamento deverá ser feito no período de implantação, isto é, na fase da licença prévia ou no máximo até a fase da licença de instalação. A qualificação dos custos totais do pretendido projeto deve ser apresentada de forma leal e fidedigna ao órgão licenciador, podendo o Ministério Público, ONG ou qualquer cidadão ter acesso a esses dados, bem como solicitar esclarecimentos.”⁴¹

E ainda:

“A fixação de percentual acima de 0.5 % dos custos totais previstos para a implantação demandará do órgão licenciador clara e fundada motivação, para que não haja arbitrariedade.”⁴²

⁴¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.751

⁴² *Idem; Ibidem*.

O pagamento ou a contribuição monetária não incide sobre todos os efeitos da atividade a ser licenciada, já que a poluição das águas, da atmosfera, a poluição sonora, a poluição do solo, através de rejeitos e de agrotóxicos não são abrangidas na compensação a ser paga, uma vez que ainda segundo o referido autor: *"Isso porque o pagamento a ser efetuado pelo empreendedor será destinado somente às unidades de conservação."*⁴³

O *caput* do artigo 36 não indica onde os danos potenciais vão incidir, se no total da área de influência do projeto ou se só numa parte desta área. Mas o § 3º do mesmo dispositivo cria uma especialidade no licenciamento ambiental, ou seja, quando o empreendimento afeta unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento.

É preciso deixar claro que o pagamento ser feito pelo empreendedor não é um salvo conduto para poluir, não eliminando o direito de pessoa física ou jurídica ingressar com ação judicial visando a impedir atividades perigosas e/ou danosas à sua propriedade individual ou coletiva ou, ainda, à própria saúde humana.

Resta a dúvida se o pagamento efetuado sob o fundamento do artigo 36 da lei nº 9.985/00 poderia ser levado em conta no caso de uma condenação pecuniária futura.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado,

"os recursos destinados ao Fundo de Direitos Difusos têm como objetivo a reconstituição dos bens lesados (art. 13 da lei nº 7.347/85). Se o recurso pago pelo empreendedor tiver sido destinado, ainda que parcialmente, à reconstituição de um bem lesado, essa parte do recurso merecerá ser computada quando do cálculo do pagamento. É uma medida de equidade. Mas se o

⁴³ *Idem; Ibidem.*

objeto de uma ação civil pública não tiver relação direta com a criação ou manutenção de uma unidade de conservação não é razoável que haja compensação entre os valores pagos quando do licenciamento ambiental e os a pagar, em razão da decisão judicial.”⁴⁴

As unidades de conservação a serem, inicialmente, beneficiadas são as integrantes do Grupo de Proteção Integral, ou seja, Estação Ecológica, Monumento Natural, Parque Nacional, Estadual ou Natural Municipal, Refúgio da Vida Silvestre e Reserva Biológica.

O § 2º do art. 36 dispõe que o órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e, também a área de influência do projeto.

Ocorre que, não pode ser esquecido que o dever de apoiar a implantação e manutenção das unidades de conservação nasce para o empreendedor na potencialidade de dano significativo de seu empreendimento. Logo, os recursos que o empreendedor pagar têm uma relação inegável com a área que os prejuízos ambientais possam ocorrer. Assim, conclui-se que, o órgão licenciador não pode indicar unidades de conservação que não estejam na área de influência do projeto, na sua bacia hidrográfica ou na sua microrregião geográfica.

Os recursos arrecadados devem ir para unidades de conservação existentes na área, sejam elas federais, estaduais ou municipais, independentemente do órgão licenciador ser federal, estadual ou municipal. Devendo ocorrer interferência do Município, local de instalação da

⁴⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 752

atividade degradadora dos recursos naturais, com a finalidade de implantação de projetos ambientais necessários ao desenvolvimento sustentável do seu espaço territorial.

Vale observar que os empreendedores públicos ou privados poderão pretender eles mesmos serem os proprietários e os gestores de uma unidade de conservação. A criação dessas unidades deverá ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública bem como se dará através de ato do Poder Público.

A Resolução CONAMA nº 002/96, dispõe acerca da necessidade do empreendedor implantar uma unidade de conservação de uso indireto e permite que, parte dos recursos, 15% (quinze por cento), possam ser destinados à implantação de sistemas de fiscalização, controle e monitoramento da qualidade ambiental no entorno das unidades de conservação. Já, a Lei federal nº 9.985/00 estabelece que o montante dos recursos deverá ser utilizado em sua totalidade nas unidades de conservação.

Nota-se que, existem dois diplomas legais regulando as chamadas medidas compensatórias, o que gera uma divergência na interpretação das normas.

A primeira corrente entende pela revogação da Resolução CONAMA nº 002/96, tendo em vista que a lei do SNUC, por ser hierarquicamente superior e tratar da matéria de forma especial teria o condão de revogar a resolução mencionada.

Já, a outra posição baseia-se no art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, a Lei de Introdução do Código Civil, que dispõe o seguinte:

“Art. 2º - Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º - A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o

declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º - A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”

A Resolução CONAMA nº 002/96 não iria de encontro à Lei nº 9.985/00, pois esta última não seria incompatível com o ato do CONAMA.

Não obstante a posição mencionada, o entendimento mais adequado é que a Lei nº 9.985/00 revogou a Resolução CONAMA 02/96, tendo em vista que são incompatíveis entre si, pois esta última estabelece que as medidas compensatórias (0.5% dos custos totais do empreendimento) devem ser aplicadas em unidades de conservação.

5. Conclusão

Desta forma, conclui-se que os estudos de impacto ambiental constituem, não somente um instrumento prévio de controle ambiental, vinculado ao princípio da prevenção, mas também um instrumento de incentivo à implementação de políticas ambientais proativas – com a outorga de recursos para a melhoria da qualidade de vida das pessoas atingidas pelo impacto ou até mesmo dano causado pela implantação da atividade. Estes recursos identificados no estudo de impacto ambiental e materializados como condicionantes da licença ambiental poderão implementar políticas ambientais visando o desenvolvimento sustentável – em que todas as pessoas poderão gozar de um meio ambiente equilibrado e com respeito à dignidade da vida humana.

Somente com a conscientização de todos os agentes que atuam na área ambiental – técnicos, empresários, Ministério Público, representantes do Judiciário e do Legislativo, assim como entidades acadêmicas, corporações profissionais e organizações não governamentais – atuando em prol de ações será possível a implantação do desenvolvimento sustentável.

Também é imprescindível o estabelecimento de diretrizes e metas visando a implementação de uma política ambiental proativa – quando será possível cumprir-se com a finalidade da Lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção dos recursos naturais, visando assegurar a todos nós, uma sadia qualidade de vida, o que quer dizer, ter educação, saúde, segurança, atividades culturais e sociais, com a economia estável, gerando emprego e renda. É preciso acreditar que o Direito Ambiental poderá assegurar a todos nós o direito à felicidade.

Referências:

BRASIL, Constituição Federal (1988).

BRASIL, Lei Federal nº 6.938/81.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1991.

LIMA E SILVA, P.P. de; GUERRA, T.T.; MOUSINHO, P. [et al.] *Dicionário brasileiro de Ciências Ambientais*. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAGRINI, A. Gestão Ambiental. In: *Apostila do curso de Mestrado em Planejamento Energético e Ambiental*. Rio de Janeiro: PPE/COPPE – UFRJ., 1999.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.