

O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NA REALIDADE BRASILEIRA

SILVIA CAPPELLI
Promotora de Justiça

I — INTRODUÇÃO

Hodiernamente, mais do que nunca, as questões relativas ao ambiente natural têm preocupado a sociedade, tomando proporções universais.

Problemas como o **efeito estufa**(1), o desmatamento indiscriminado(2), a deposição do lixo doméstico, industrial e hospitalar, de forma inadequada, os resíduos nucleares, a contaminação dos rios, a degradação do solo pela mineração descriteriosa e utilização de agrotóxicos, a poluição atmosférica oriunda dos efluentes industriais e dos veículos automotores, entre outros, mobilizam não só ecologistas como grande parte da população, preocupada com o futuro da humanidade.

O Coordenador de uma equipe de 60 cientistas que prepararam o relatório do Brasil para a **RIO-92** (Conferência da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente que se realizará na Cidade do Rio de Janeiro, de 1º a 12.06.92)

(1) *Trata-se de uma teoria segundo a qual o excesso de dióxido de carbono e gases de origem industrial na atmosfera deverão propiciar um esquentamento da temperatura da Terra. O excesso de CO2 impediria que o calor solar, chegando à Terra, fosse refletido de volta para o espaço. Em decorrência, a temperatura global, dentro de 50 anos, seria elevada em torno de 2 a 5 graus centígrados, o que poderia derreter as geleiras nos pólos, elevando o nível dos oceanos o suficiente para que o mar cobrisse cidades litorâneas. (Carlos Cardoso Aveline em artigo intitulado Catástrofes nos Céus do Mundo, Revista Planeta, ed. Três, n° 225, junho 91, p. 19).*

(2) *Originalmente, 95% das terras da Europa Ocidental e Central eram cobertas com florestas, que ajudam a reter dióxido de carbono e usam-no em seu processo de crescimento. Este total caiu hoje para 20%. Dez mil anos atrás, a China tinha seu território coberto, em 70% por florestas. A porcentagem caiu para 5%, enquanto os problemas climáticos se multiplicam. Entre 1.800 e 1.900, três quartas partes das florestas dos Estados Unidos foram destruídas. No Brasil, Estados como o Rio Grande do Sul e Bahia tinham um terço do seu território ocupados por florestas; agora a cifra oscila em torno de 2%. No Espírito Santo, a porcentagem do território coberto por mata nativa, caiu de 90% para 2%; no Rio de Janeiro, de 90% para 13%; em Minas Gerais, de 45% para 3% e, em São Paulo, Santa Catarina e Paraná, de mais de 80% para algo em torno de 3 a 6% (...). Mais de 70% da madeira consumida no Brasil ainda vem de alguma mata nativa. Carlos Aveline, op. cit., ps. 21 e 22.*

afirma que 1/5 dos habitantes do mundo industrializado consomem 80% das reservas naturais do Planeta, produzindo impacto ambiental 25 vezes superior ao dos 80% da população pobre ou em desenvolvimento. Enquanto os países desenvolvidos poluem com a chuva ácida, o mencionado efeito estufa, a destruição da camada de ozônio, os resíduos plásticos e rejeitos nucleares jogados no mar, os subdesenvolvidos, além de acumular em parte os impactos suso aludidos, contribuem drasticamente para a degradação ambiental com o esgotamento de suas reservas naturais. A falta de saneamento básico é outra grande inimiga da natureza. No Brasil, 20 milhões de habitantes não têm água tratada, 75 milhões não têm serviço de esgoto e 60 milhões não têm coleta de lixo (63% do lixo das cidades é depositado em rios ou outros cursos d'água)(3).

O **Estudo de Impacto Ambiental**, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente(4) surge como precioso auxiliar para o controle prévio das alterações produzidas no entorno, visando, senão coibir a poluição, pelo menos, minimizá-la, através de medidas alternativas e/ou mitigadoras do impacto ambiental, fruto da conclusão de estudos realizados por equipe multidisciplinar, anteriores à operação da atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, a fim de possibilitar o que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, denominou de **desenvolvimento sustentável**.(5)

O conhecimento desse instituto importa a todos os profissionais do Direito, especialmente aos membros do Ministério Público que, ao lado dos demais legitimados, têm o poder-dever de ajuizar a **Ação Civil Pública** na defesa do ambiente natural e cultural, consoante a dicção dos arts. 129, inciso III, da Constituição Federal e 5º, da Lei n.º 7.347, de 24.07.85. (6)

Para abordar a matéria é preciso, previamente, esclarecer que a questão ambiental envolve um interesse comum, que necessitou obter guarida no Direito, deflagrando evoluções em seus institutos.

Não se pode mais admitir que, em nome da supremacia dos valores individuais sobre os sociais, mantenham-se situações odiosas, onde poucos privatizam o lucro de atividades, no mais das vezes nocivas ao meio, impondo às comunidades o ônus de suportar um ambiente degradado, atentatório à qualidade de suas vidas. (7)

(3) *Jornal Zero Hora, Caderno de Economia, 29.09.91, pp. 2 e 11.*

(4) *Art. 9º, inciso III, da Lei n.º 6.938, de 31.08.81.*

(5) *Desenvolvimento sustentável consiste em não expropriar da Terra mais do que ela possa repor, além de não comprometer seus recursos naturais.*

(6) *No Rio Grande do sul, de acordo com o levantamento realizado pela Coordenadoria das Promotorias de Defesa Comunitária, foram ajuizadas, até o mês de janeiro de 1992, 111 ações civis públicas em defesa do ambiente natural.*

(7) *Para perplexidade da consciência comum, vê-se, infelizmente, no País, o surgimento do que se pode denominar de "liberalismo ecológico" (vertente do neo-liberalismo) que prega a privatização dos recursos naturais, sustentando que, somente a iniciativa privada é capaz de evitar a exterminação das espécies. Argumentam, por exemplo, que os eqüinos não foram extintos, porque criados e domesticados pelo homem. Assim, preconizam a liberação de áreas para a caça "primitivamente silvestre", sustentando que o interesse econômico impediria a dizimação das espécies, pela inviabilidade que esta traria ao empreendimento.*

II — OS INTERESSES DIFUSOS

A aceleração e a crescente complexidade das relações jurídicas demonstrou a falência do direito tradicional para solucionar muitos dos conflitos emergentes da sociedade moderna, entre eles, os conflitos ambientais.

Nosso Código Civil, inspirado no Código Napoleônico, prioriza a solução de conflitos intersubjetivos, do tipo *Tício versus Caio*, enfatizando o caráter individualista do direito e supervalorizando a propriedade privada. (8).

Por sua vez, o interesse de agir, erigido a uma das condições de ação, embora considerado como direito subjetivo público à prestação jurisdicional, guarda estreita relação com o interesse material deduzido pela parte.

Assim, tradicionalmente, em matéria processual, somente o titular do direito subjetivo ou seu representante legal, podem demandar em juízo a satisfação de seu interesse, ressaltando-se, expressamente, os casos de substituição processual (art. 6.º, do Código de Processo Civil). (9)

Mauro Cappelletti, a partir de estudos publicados na década de 70 (10) revelou a superação da *suma divisio* — Direito Público-Privado para solucionar os múltiplos conflitos oriundos de uma *sociedade de massa*, chamando a atenção para a existência de interesses meta ou transindividuais, aos quais denominou de *interesses difusos*.

Rodolfo de Camargo Mancuso conceitua os interesses difusos como “os interesses meta-individuais que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário a sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo”. (11)

São características dos interesses difusos: a supra-individualidade ou meta-individualidade; pluralidade de titulares em número indeterminado e, praticamente indeterminável; indivisibilidade do objeto do interesse, cuja satisfação a todos aproveita e cuja postergação a todos prejudica, em conjunto; existência de vínculos fáticos entre os titulares; potencial e abrangente conflituosidade; ocorrência de lesões disseminadas em massa; desigualdade entre os pólos titulares dos interesses postos em conflito. (12)

Os interesses difusos diferenciam-se dos coletivos, pois nesses os sujeitos são determináveis, há possibilidade de divisão do objeto juridicamente tutelável e ocorre um vínculo associativo entre os titulares.

O pleito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é exemplo, por

(8) Ver artigo de Cláudio Antônio Soares Levada, *Anotações Sobre o Abuso de Direito*, RT 667/44.

(9) Sobre a matéria, consultar excelente artigo de Álvaro Luiz Valery Mirra, *A Coisa Julgada nas Ações para a Tutela de Interesses Difusos*, RT 631/71.

(10) *Revista de Processo Civil*, jan./mar. 77 e *Tutela dos Interesses Difusos*, in *Conferências do Professor Mauro Cappelletti*, pp. 34 e 35, *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, separata, 1986.

(11) *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor*, diversos autores, ed. Saraiva, 1991, p. 275.

(12) *Características extraídas do artigo de Álvaro Valery Mirra, op. cit., p. 73, a partir da conjugação das lições de Ada Pellegrini Grinover, Barbosa Moreira, Péricles Prade, Mauro Cappelletti e Ángel Landoni.*

excelência, de interesse difuso, pois a conservação dos recursos naturais interessa a todos os habitantes da região afetada, direta ou indiretamente, pela degradação ambiental. (13)

É impossível identificar a titularidade do interesse ao ar puro ou à qualidade da água, pois importam à coletividade de forma indeterminada.

Inexiste vínculo associativo, mas meramente fático ou circunstancial entre os titulares desse ambiente.

Dada a abrangência e complexidade das relações jurídicas que envolvem as questões ambientais é comum ocorrer a **macroconflituosidade**: os conflitos deixam de ocorrer indivíduo *versus* indivíduo para operar-se em maior âmbito; v.g., instalação de empresa poluidora *versus* razoável oferta de empregos.

A satisfação da pretensão deduzida em juízo a todos aproveita, em face da indivisibilidade do objeto, pelo que, os interesses difusos não são formados por interesses individuais justapostos(14) nem constituem a mera soma desses interesses.

Em conseqüência, sem descurar da legitimidade daquele pessoalmente ofendido por determinada atividade degradadora, houve necessidade da progressão dos instrumentos legais aptos a tutelar os anônimos interesses dos mais diversos prejudicados, ainda que sujeitos indetermináveis.

Assim é que, no âmbito civil, a legislação brasileira evoluiu de uma tutela ao dano meramente individual, normalmente arrimada no ato ilícito ou no uso nocivo da propriedade, para viabilizar uma proteção mais efetiva, através de instrumentos como a ação popular e a ação civil pública.

Verificou-se a necessidade de adequação das normas à realidade moderna, de conflitos inúmeros e multifacetados que abarrotam os Tribunais. Em face dessa situação, o processo civil precisa progredir, resguardando, com efetividade, os interesses da população e deixando de subjugar-los aos interesses individuais por meio de normas inacessíveis à maioria dos brasileiros.(15)

III — DIREITO AMBIENTAL

1. Nomenclatura e Autonomia

Como sinala Armando Cabral, em que pese a variedade da nomenclatura encontrável na doutrina para esse ramo do Direito Público: Direito Ecológico, Direito de Proteção à Natureza, Direito do Meio Ambiente e Direito dos Recursos Naturais, a expressão Direito Ambiental “é gramatical e juridicamente exata, quer pelo vernáculo, quer pelo bem jurídico que é tutelado pelo Direito”.(16)

(13) ... tanto que a Constituição Federal considerou o meio ambiente como bem de uso comum do povo — art. 225, “caput”.

(14) Assim, Sérgio Ferraz, em artigo intitulado Meio Ambiente, Revista de Direito Público, 96/202.

(15) Nesse sentido, Antônio Herman V. Benjamin, a “Citizen Action” Norte Americana e a Tutela Ambiental, AJURIS, 53, p. 112.

(16) Direito Ambiental: O que é? In Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul n.º 19, p. 45.

O termo Direito Ecológico restringe o âmbito da disciplina porque Ecologia é o ramo da Biologia que estuda as relações entre os seres vivos e o ambiente, excluindo, portanto, a tutela ao ambiente cultural e artificial. Idêntica restrição é atribuível à nomenclatura Direito dos Recursos Naturais e Direito de Proteção à Natureza.

A expressão meio ambiente é infirmada por grande parte da doutrina, por constituir-se em um pleonasma. Ocorre que, meio e ambiente são sinônimos. Como lembra Paulo Affonso Leme Machado(17) “meio é precisamente aquilo que envolve, ou seja, o ambiente”.

Entretanto, o legislador pátrio consagrou-a, inclusive a nível constitucional, pelo que a discussão resta de pouco alcance prático.

O Direito Ambiental não se circunscreve à abordagem do ambiente natural como, à primeira vista, pode fazer crer a conceituação contida no art. 3º, inciso I, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Ao lado do ambiente natural encontram-se(18) o artificial, composto pelas edificações e áreas públicas (praças, áreas verdes, ruas etc.) e o cultural, formado pelo patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico, com especial tutela deduzível através das ações popular e ideológica.

Ao contrário da esmagadora maioria dos autores nacionais, que não consideram o Direito Ambiental como disciplina autônoma, por faltar-lhe princípios e métodos próprios de estudo, Ramón Martín Mateo(19) sustenta-a, elencando suas características: substrato ecológico; especialidade singular; ênfase preventiva; parâmetros técnicos fixados pela Administração, condicionando as atividades; vocação redistributiva e primazia dos interesses coletivos.

Caracteriza-se, o Direito Ambiental, pela interdisciplinariedade, buscando embasamento no Direito Constitucional, Civil, Processual, Penal, Administrativo(20) e Internacional.

O entrelaçamento com outras ciências como a Biologia, a Química, a Engenharia, a Geologia, a Agronomia, a Genética etc., exige que a matéria seja tratada de forma multidisciplinar.

Como lembra Guillermo Cano(21) é irrelevante indagar se o Direito Ambiental alcançou ou não autonomia. O importante é verificar os

(17) Em *Direito Ambiental Brasileiro*, ed. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1981, pp. 434.

(18) Vide classificação realizada por José Afonso da Silva em *Direito Urbanístico Brasileiro*, ed. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1981, p. 434.

(19) *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administracion Local, Madrid, 1977, pp. 84 a 88.

(20) Há autores que sustentam ser o Direito Ambiental um capítulo do Direito Urbanístico e, portanto, parte integrante do Direito Administrativo — nesse sentido, vide Eduardo Lobo Botelho Gualazzi — *Direito Administrativo Ambiental*, *Revista Forense* n° 302, p. 278.

(21) Guillermo Cano, *Derecho, Política Y Administracion Ambientales*, ed. Depalma, Buenos Aires, 1978, apud João Batista Petersen Mendes, em *Direito Ambiental ou Direito Ecológico? Livro de Estudos Jurídicos*, Rio de Janeiro, 1991, p. 153.

nexos que possui com outros ramos do Direito, de cujos princípios extrai suas regras, podendo, no futuro, emancipar-se. O que se deve ter presente é que as regras de direito clássico mostraram-se inoperantes para resolver as delicadas situações advindas da crescente complexidade das relações jurídicas e da preocupante poluição.

2. Evolução Legislativa

A chamada "consciência ecológica" tem suas raízes no século XIX, como reação anti-industrialista preconizadora da "volta à natureza", ocorrida após a Revolução Industrial e baseada nas idéias de Rosseau, Chateaubriand, Novalis e Ruskin, segundo ensina Mateo(22).

De lá para cá, a devastação ambiental tomou um rumo frenético. Atualmente o mundo se volta para a defesa do que restou. O Brasil, como país terceiomundista, acompanhou a evolução legislativa protecionista, ainda que com alguma defasagem temporal, e hoje é titular de uma Constituição Federal que lhe dedica capítulo próprio.

Até desaguar na Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, sistematizando a matéria, o país conviveu com a profusão de leis, voltadas para a defesa de recursos naturais específicos, sem qualquer unidade filosófica.

As Ordenações Manuelinas e Filipinas, vigentes à época do Brasil Colonial, possuíam caráter extremamente repressor e impunham penas que iam da indenização até o degredo para aqueles que se utilizassem dos recursos naturais em dissonância com os interesses da Coroa.(23)

A Constituição do Império (24), de 1824, limitou-se a proibir indústrias que prejudicassem a saúde do cidadão.

A Constituição da República, de 24.02.1891, e sua reforma, de 1926, foram omissas quanto à tutela do meio ambiente.

A Carta de 1934 outorgou competência à União para legislar sobre as riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrolétrica, florestas, caça e pesca, conferindo aos Estados competência supletiva ou complementar (art. 5º, XIX, j, parágrafo 3º). Também previu a proteção às belezas naturais e aos monumentos de valor histórico ou artístico. A de 1937 repetiu as normas atinentes à competência legislativa, acrescentando à União atribuições para legislar sobre normas fundamentais de defesa da saúde.

O Código Civil, de 1916, tutela o ambiente apenas de forma indi-

(22) *Op. cit.*, p. 12.

(23) *Conferir interessante abordagem histórica na obra de Carlos Gomes de Carvalho, Introdução ao Direito Ambiental, Edições Verde Pantanal, 1990, Curitiba.*

(24) *Vide apanhado das Constituições brasileiras quanto ao meio ambiente e estudo de direito comparado no artigo de Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Edis Milare e Hugo Nigro Mazzilli, O Ministério Público e a Questão Ambiental na Constituição, RT 611/14-24. Conferir, também, a tese de Doutorado de Armando Cabral, disponível na biblioteca do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.*

reta, através das regras atinentes ao ato ilícito e ao Direito de Vizinhança. Identicamente, o Código Penal, contemplando os crimes de dano, de envenenamento e corrupção de água potável e a Lei das Contravenções Penais, mediante a perturbação do sossego ou trabalho alheios e emissão de fumaça, vapor ou gás, prevêem sanções aos degradadores do meio de forma totalmente incondizente com a relevância do bem jurídico tutelado.(25)

Seguiram-se, nos anos 30 e 60, as promulgações do Código de Águas (Decreto nº 24.643/34); Código Florestal (Decreto nº 23.793/34 e Lei nº 4771/65), Lei de Caça, nº 5197/67; Código de Pesca (Decreto-Lei nº 22; de 28.02.67) e Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 28.02.67), ainda sem ordenação sistêmica, até culminar na Lei nº 6.938/81, base material do Direito Ambiental brasileiro, na Lei nº 7.347/85, que instrumentalizou sua defesa e, finalmente, na Constituição Federal de 1988.

V — O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

1. Conceito de EIA/RIMA

A par da significativa evolução da legislação ambiental brasileira, a sociedade civil ainda não alcançou o grau de organização necessária para refrear o processo de destruição ambiental em sua origem. Assim, normalmente, os atentados à natureza são combatidos por via judicial, quando seus efeitos nefastos já se fizeram sentir.

O **Estudo de Impacto Ambiental**, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, embora não seja uma panacéia, capaz de resolver, por si só, todos os problemas que afligem a natureza, como lembra Antônio Herman V. Benjamin(26) é um grande auxiliar em sua defesa, pois retira do órgão licenciador a discricionariedade absoluta, tanto no aprovar, como no rejeitar liminarmente um determinado projeto.

Para chegar-se ao conceito de EIA é preciso conhecer-se o de impacto ambiental.

Impacto é sinônimo de choque, colisão.(27)

Impacto Ambiental pode ser definido como “o conjunto e conseqüências da criação ou presença de um empreendimento sobre o ambiente”(28) ou “o conjunto das repercussões e das conseqüências que uma nova atividade ou nova obra, quer pública ou privada, possa ocasionar

(25) Consulte-se sobre tutela penal do meio ambiente os artigos de René Ariel Dotti, *Meio Ambiente e Proteção Penal*, RT 655/245; Edis Milaré, *Crimes Contra a Natureza*, RT 655/248; José Pierangeli, *Agressões à Natureza e Proteção dos Interesses Difusos*, RT 649/377, além da obra de Vladimir Passos de Freitas e Gilberto Passos de Freitas, *Crimes Contra a Natureza*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo.

(26) Em tese apresentada no 7º Congresso Nacional do Ministério Público, intitulada *Estudo de Impacto Ambiental e Ministério Público*, Belo Horizonte, 22 a 25.04.87, publicação interna.

(27) *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, Ed. Nova Fronteira, segunda edição, 1986, Rio de Janeiro, p. 920.

(28) *Dicionário de Ecologia e do Meio Ambiente*, Henri Friedel, tradução de Carlos Almaça, Porto, Lello & Irmão Editores, 1987, p. 149.

ao meio ambiente físico com todos os seus componentes (segurança do território) e às condições de vida da população interessada (qualidade de vida)".(29)

A definição jurídica de impacto ambiental vem expressa no art. 1º da Resolução nº 001, de 23.01.86 do CONAMA, nos seguintes termos: "considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos naturais".

O EIA é "um conjunto de atividades científicas e técnicas que incluem o diagnóstico ambiental, a identificação, previsão e medição dos impactos, sua interpretação e valoração e a definição de medidas mitigadoras e de programas de monitorização destes."(30)

Também é definido como "um estudo das prováveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto".(31)

Por sua vez, o **Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)**, que espelha as conclusões do EIA(32), é um resumo desse, consubstanciado em um documento elaborado em linguagem acessível, municiado com gráficos, cartazes, fluxogramas e outras técnicas visuais para facilitar seu entendimento.

2. Previsão Legislativa

A origem do EIA no Brasil deveu-se à exigência de órgãos financiadores internacionais, posteriormente vinculando-se ao sistema de licenciamento ambiental. Foi contemplado, pela primeira vez, na Lei nº 6.803, de 3.07.80, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. A previsão, contudo, era bastante acanhada porque a mencionada lei limitava-se a exigir o EIA para a localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carbóquímicos, instalações nucleares e outras definidas em lei para zoneamento estritamente industrial em áreas críticas de poluição.

Posteriormente, a Lei nº 6.938/81 veio inserir o EIA como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 9º, inciso III, sem ainda definir seu conceito, hipóteses de incidência, objetivos, conteúdo e momento de preparação.

(29) Guido Colombo, *Dizionario di Urbanistica*, Pirola, Milano, 1981, p. 83, *apud* Helita Barreira Custódio, *Avaliação de Impacto Ambiental no Direito Brasileiro*, Revista de Direito Civil nº 45, p. 73.

(30) Conceito de Geraldo Mário Rohde, extraído do artigo *Estudos de Impacto Ambiental — A Situação Brasileira*, Boletim Informativo da CIENTEC, CIENTEC, Porto Alegre, 1988.

(31) R.K. Jain, *Environmental Impact Analysis*, New York, Van Nostrand, Reinhold Company, 1977. *apud* Antônio Herman Benjamin, *tese*, op. cit., p. 274.

(32) Art. 9º, "caput", da Resolução nº 001/86 do CONAMA.

O CONAMA, a quem compete estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras(33) veio, através da Resolução nº 001/86, disciplinar o Estudo de Impacto Ambiental quanto às atividades que ensejam sua formulação, conteúdo mínimo e procedimento.

A Constituição Federal, dedicando capítulo próprio ao Meio Ambiente, erigiu-o à categoria de bem de uso comum do povo, considerando-o essencial à qualidade de vida e determinando incumbir ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações.

Para assegurar o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 5º, inciso LXXIII), a Lei Maior determinou incumbir ao Poder Público a exigência do estudo de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, assegurada a sua publicidade (art. 225, parágrafo 1º, inciso IV).

Derradeiramente, o Decreto nº 99.274, de 6.6.90, dispôs competir ao CONAMA a fixação dos critérios básicos que determinam a realização do EIA, assegurando sua publicidade, exceto alegação comprovada de sigilo industrial, bem como, definiu sua realização por técnicos habilitados, cabendo ao proponente do projeto arcar com as despesas da elaboração.

Feita essa breve digressão, interessa-nos examinar o EIA quanto aos seus objetivos, hipóteses de incidência, momento de elaboração, conteúdo e publicidade.

3. Hipóteses de Incidência

Todas as atividades potencialmente poluidoras devem sujeitar-se ao licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 da Lei nº 6.938/81.

O licenciamento ambiental constitui-se em um procedimento administrativo durante o qual são deferidas "Licenças Ambientais", progressivas, na medida do atendimento das determinações do órgão licenciador.

O Decreto nº 99.274/90, no art. 17, prevê essas fases do licenciamento: a primeira é a Licença Prévia, correspondente à etapa preliminar do planejamento da atividade. Na prática, equivale a uma autorização, sinalando a possibilidade de futura implantação do projeto no sítio eleito pelo empreendedor. A segunda, denominada de Licença de Instalação, autoriza o início da implantação do empreendimento, de acordo com as especificações constantes do projeto executivo aprovado — faculta ao proponente o início das obras. Por fim, a Licença de Operação autoriza o exercício da atividade licenciada e o funcionamento de seus

(33) Arts. 8º, inciso I, da Lei nº 6.938/81 e 7º, inciso III, do Decreto nº 99.274/90.

equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas licenças anteriores.

O EIA, em que pese vinculado ao processo de licenciamento, com ele não se confunde. O licenciamento ambiental é exigido para toda e qualquer atividade potencialmente poluidora. O EIA, ao revés, deve ser elaborado apenas para as atividades potencialmente causadoras de SIGNIFICATIVA degradação ambiental, isto é, apenas para aquelas capazes de provocar impactos significativos.

Portanto, não é qualquer atividade degradadora que enseja a elaboração do EIA mas, somente, aquelas capazes de gerar degradação significativa.

Quais são as atividades capazes de gerar significativos impactos ambientais? O art. 2º da Resolução nº 001/86 do CONAMA, com os acréscimos advindos das Resoluções nº 011, de 18.03.86 e 005, de 06.08.87 trazem o rol dessas atividades. Esse elenco não é “*numerus clausus*” pois o “*caput*” do mencionado artigo, após utilizar a expressão TAIS COMO, arrola várias atividades modificadoras do meio ambiente, cujo licenciamento depende da elaboração de EIA/RIMA.

Para divisar-se outras espécies de atividades modificadoras do ambiente, que não inventariadas no art. 2º, determinam a elaboração de EIA/RIMA para o regular licenciamento, é preciso conjugar-se a referida norma com o disposto no art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

Portanto, além das estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, aterros sanitários, portos, aeroportos, mineração, distritos industriais, projetos urbanísticos e agropecuários acima da área definida no art. 2º e outras atividades que elenca, dependerá de EIA/RIMA, para licenciamento, todo o empreendimento, industrial ou não, capaz de causar, ainda que potencialmente, significativa degradação ambiental.

A vantagem do rol exemplificativo constante da Resolução do CONAMA é retirar a discricionariedade da Administração Pública para licenciar tais empreendimentos. Constem eles daquele rol, o órgão licenciador não poderá dispensar o EIA/RIMA sob pena de nulificar o procedimento administrativo, eis que se trata de ato vinculado. (34)

Dificuldade residiria em descobrir-se a natureza do ato administrativo que exige ou dispensa a elaboração do EIA/RIMA para as atividades não elencadas no art. 2º.

É que as expressões potencialmente e significativa, constantes do texto constitucional, dão margem à valoração pelo administrador. Traçando um paralelo com o Direito Penal, seriam como elementos normativos do tipo (de valoração de conduta).

Atos administrativos vinculados ou regrados são, segundo Hely Lopes Meirelles(35) “aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos

(34) Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado, *op. cit.*, p. 121.

(35) *Direito Administrativo Brasileiro*, ed. Revista dos Tribunais, 16ª edição, São Paulo, 1990, p. 143.

e condições de sua realização. Nessa categoria de atos, as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal, para validade da atividade administrativa. Desatendido qualquer requisito, compromete-se a eficácia do ato praticado, tornando-se passível de anulação pela própria Administração, ou pelo Judiciário, se assim o requerer o interessado”.

Contrariamente, nos atos discricionários, há relativa liberdade de avaliação e decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade.

Como foi dito, não restam dúvidas de que as expressões POTENCIALMENTE capazes de gerar SIGNIFICATIVA degradação ambiental, constantes da Constituição Federal, por serem vagas, dão margem a interpretações pelo agente do órgão licenciador.

Em princípio, portanto, poder-se-ia concluir que não se tratando de atividade elencada no art. 2º da Resolução nº 001/86 do CONAMA, o órgão licenciador teria discricionariedade para exigir ou dispensar o EIA/RIMA.

Não me parece tenha sido esta a intenção do constituinte ao determinar que o Poder Público exija, na forma da Lei, para o licenciamento de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, estudo prévio de impacto.

A Resolução nº 001/86 do CONAMA, “sendo ato jurídico-administrativo normativo, possui certas características de lei: é geral, abstrato e obrigatório para seus destinatários”(36). Não poderia ela, com certeza, abarcar todas as atividades que necessitariam de prévio EIA/RIMA para o licenciamento.

A avaliação de outras atividades não elencadas no art. 2º da mencionada Resolução, ainda que ensejem a valoração do poder público quanto aos seus significativos impactos, não facultam a dispensa do EIA/RIMA por critérios de conveniência ou oportunidade.

A qualidade de “significativamente degradante”, oriunda da atividade, não depende de juízo de valor sumário do agente.

A dispensa de EIA/RIMA deve ser fundamentada a partir de dados científicos e da experiência do órgão licenciador em casos análogos (37).

Releva notar que, ainda que se considere discricionária a atividade do agente em exigir ou dispensar o EIA/RIMA para atividades não elencadas no art. 2º, “... resulta certo que a liberdade administrativa acaso conferida por uma norma de direito, não significa sempre liberdade de eleição entre indiferentes jurídicos. Não significa poder de opções livres, como as do Direito Privado”.(38)

(36) Armando Cabral, *Tese*, op. cit., p. 99.

(37) Consulte-se a respeito o artigo de Maria Cuervo Vaz Cerquinho, *Impacto Ambiental*, RT 637/20.

(38) Celso Antônio Bandeira de Mello, *Poder Discricionário*, RDP 76/108, *apud* Diomar Ackel Filho em *Discricionariedade Administrativa e Ação Civil Pública*, RT 657/54.

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.

Traçando-se um paralelo com o patrimônio cultural, outro bem jurídico tutelado pela Lei n.º 7.347/85, importante referir haver firmada jurisprudência no sentido da desnecessidade de tombamento dos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico para merecerem a proteção pela Lei da Ação Civil Pública.⁽³⁹⁾

4. Conteúdo do EIA

O Decreto n.º 99.274/90 (art. 17, parágrafo 1.º) e a Resolução n.º 001/86 do CONAMA (arts. 5.º e 9.º) dispõem sobre o conteúdo mínimo do EIA/RIMA: diagnóstico ambiental da área, descrição da ação proposta e suas alternativas e identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

O coração do EIA são as alternativas tecnológicas e locacionais, confrontadas com a hipótese de não execução do projeto, pois de nada vale o estudo se a forma de atuar e a localização do projeto forem impostas à sociedade.

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

5. Momento de Realização

O EIA deve ser elaborado em momento prévio ao licenciamento e deve anteceder à licença prévia, pois com ela pode ser incompatível. Suponhamos que a equipe técnica do órgão licenciador considere inadequada a localização do empreendimento, opinando pela utilização de alternativa locacional existente no EIA. O deferimento da licença prévia, anteriormente ao julgamento do EIA/RIMA seria incompatível com a conclusão do órgão licenciador. Para evitar tal contradição, não obstante o entendimento doutrinário de que a licença prévia não passa de autorização, não gerando direito subjetivo, é mister aguardar-se o julgamento do EIA/RIMA pelo órgão licenciador para o deferimento da licença prévia.

De qualquer sorte, em nenhuma hipótese poderá ser deferida Licença de Instalação e, muito menos, de Operação, sem o necessário julgamento do EIA/RIMA.

(39) "Não há restrição ao poder revisional dos Tribunais, sobre o juízo da Administração quando não reconhece os valores da vida referidos na Lei n.º 7.347/85 (RT 98/586). É de nossa organização política a posição superposta do Judiciário em face de outros poderes, sempre que se trate de interpretar e aplicar um texto de lei". (RJTJSP 114/90) — *apud* Diomar Ackel Filho, *op. cit.*, p. 55.

Do contrário, como lembra o insigne Promotor de Justiça, Antônio Herman Benjamin “a finalidade do EIA se quedará impossível de realização e o próprio EIA se transformaria em farsa para encobrir um licenciamento irregular”.(40)

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, parágrafo 6º da Constituição Federal.

6. Características

Conjugando-se os trabalhos de Paulo Affonso Leme Machado e Antônio H. Benjamin(41) tem-se como características do EIA: sua anterioridade à autorização da obra ou atividade; integração à atividade de planejamento — vinculada ao processo administrativo de licenciamento; exigência pelo Poder Público; publicidade e instrumento de manejo ambiental.

7. Objetivos

O objetivo do EIA é “conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação da natureza, estabelecendo vínculo entre a proteção do meio ambiente e os processos de decisão”.(42)

É, na verdade, um instrumento de controle prévio ao licenciamento para evitar que a implantação de atividades, cujos impactos sejam significativos ao ambiente, possa ocorrer por critérios de mera conveniência e oportunidade da Administração Pública. Além disso, o EIA permite criteriosa avaliação científica dos impactos, positivos e negativos, de determinada atividade, podendo ensejar o indeferimento das licenças ambientais pelo órgão licenciador.

8. Críticas ao Sistema do EIA/RIMA na Legislação Brasileira

Embora o EIA brasileiro tenha-se inspirado a National Environmental Policy Act, Lei da Política Nacional Ambiental Americana, de 1969, que o previa como instrumento de planejamento, a legislação brasileira vinculou-o ao licenciamento ambiental, oferecendo margem a pressões econômicas e políticas.

Na prática brasileira, inexistente o monitoramento, disciplinado pela Resolução nº 001/86 do CONAMA. Pela deficiência natural da máquina administrativa no país, é comum optar-se pelo automonitoramento, que consiste no envio periódico dos efluentes das empresas ao órgão fiscalizador, previamente analisados por laboratórios não oficiais, o que

(40) *Tese, op. cit.*, p. 279.

(41) Paulo Affonso Leme Machado, *op. cit.*, p. 116 e Antônio Herman Benjamin, *Tese, op. cit.*, p. 274.

(42) Michel Despas, *Droit de l'environnement*, Litec, Paris, 1980, p. 160, *apud* Helia Barreira Custódio, *op. cit.*, p. 74.

debilita o acompanhamento das atividades poluidoras.

O EIA pátrio se presta para a produção de documentos muitas vezes inadequados pelo despreparo científico das equipes multidisciplinares e análise deficiente, por carência material, dos órgãos da administração pública.

Nosso sistema permite a sobreposição de interesses políticos sobre as conclusões dos EIA/RIMAs.

A publicidade é deficiente⁽⁴³⁾. A manifestação do público quanto ao EIA/RIMA é prevista, em duas oportunidades: a primeira, de forma escrita, corresponde a fase de comentários (art. 11 da Resolução n.º 001/86), quando o RIMA fica à disposição na biblioteca do órgão licenciador. Essa norma é de pouca eficácia, pois dificilmente a sociedade civil, não organizada, tomará conhecimento daquela fase do procedimento. A segunda, oral, corresponde à possibilidade de o órgão ambiental “sempre que julgar necessário” (art. 11, parágrafo 1.º), promover a realização de audiência pública. Nos termos da Resolução n.º 001/86 do CONAMA, portanto, a realização de audiência pública dependia exclusivamente da vontade da Administração. A Resolução n.º 009, de 3.12.87 veio retirar o caráter discricionário quanto à realização de audiência pública ao prever, em seu art. 2.º, que “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos, o órgão do Meio Ambiente promoverá a audiência pública”. No parágrafo 2.º do mesmo artigo, a Resolução dispõe ser inválida a licença concedida, pendente solicitação de audiência pública.

Não obstante a evolução legislativa, a audiência pública ainda não permite uma eficaz participação do público atingido no processo decisório do EIA/RIMA. Isso porque ela é posterior à entrega do estudo e não vincula a decisão do órgão licenciador. Serve apenas de subsídio ao julgamento do EIA/RIMA e oportuniza a indagação do público à equipe multidisciplinar e ao próprio órgão licenciador ambiental acerca do conteúdo do estudo.⁽⁴⁴⁾

Tal como hoje está prevista, a audiência pública é de pouca eficácia, não só informativa, como quanto ao poder de participação e influência na decisão relativa ao licenciamento.

O que a prática vem demonstrando é que o envolvimento do público, no mais das vezes, é formal, previsível e orientado, tanto em relação àqueles que pretendem a implantação de um projeto, quanto em relação aos que o rechassam.

A triste experiência do Estado do Rio Grande do Sul, nas primeiras audiências públicas que vem realizando é o patrocínio, pelos proponentes dos projetos e Prefeituras Municipais, de verdadeiras caravanas de interessados tão-só na “industrialização do Estado”. Através dessa

(43) Assim, Geraldo Mário Rohde, *op. cit.*, pp. 33 e 34.

(44) Vide a respeito, Helli Alves de Oliveira, *Da Responsabilidade do Estado Por Danos Ambientais*, Forense, 1990, Rio de Janeiro, p. 41.

estratégia, o legítimo espaço que deveria ser dedicado ao questionamento dos impactos ambientais resta, praticamente, inviabilizado.

9. A Audiência Pública na Consolidação das Leis Ambientais

Em Anteprojeto de Lei do Executivo Federal, intitulado de Consolidação das Leis Federais no Meio Ambiente, publicado em suplemento do D.O.U., e 17.02.92, no Capítulo VI, dedicado à Avaliação de Impacto Ambiental, há previsão de realização de audiência pública, agora não mais após a apresentação do EIA/RIMA pelo proponente do projeto, mas ao determinar a execução do EIA pelo órgão licenciador. O artigo 55 e seu parágrafo 1º é uma fusão das Resoluções números 001/86 e 009/87 do CONAMA. Contudo, o parágrafo 3º dispõe que a “audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados e preferencialmente no município em que se localizará o empreendimento”.

Ora, trata-se de flagrante involução, na medida em que hoje poderão realizar-se tantas audiências públicas quanto as necessárias para possibilitar a manifestação das comunidades afetadas pelos impactos ambientais.

Suponhamos que um empreendimento afete vários municípios. Não resta dúvida de que a população de cada um deles tem legítimo interesse em questionar e expor sua convicção sobre o projeto. A realização de somente uma audiência pública afronta o princípio constitucional da publicidade do EIA/RIMA. De outro lado, a previsão de preferência do município em que se localizará o empreendimento, como sede da audiência pública, nem sempre coincide com a maioria da população prejudicada e propicia a prevalência do interesse econômico sobre o ecológico, o que, a toda evidência, refoge do âmbito de uma legislação ambiental.

Por outro lado, nunca é demais lembrar que, nos termos do art. 2º, da Lei nº 7.347/85, a ação civil pública para a defesa do meio ambiente poderá ser ajuizada em comarca onde ocorra o dano mas que não seja a da sede da empresa poluidora. É o caso em que a poluição é sentida em vários municípios, cujos juízos são concomitantemente competentes para o processamento e julgamento da ação, até que ela seja aforada em algum deles. A partir desse momento, aquele juízo passa a ter competência exclusiva, mercê da prevenção(45).

V - CONCLUSÃO

Ainda que a legislação brasileira tenha acompanhado a necessária evolução que impõe medidas protetivas ao ambiente, verifica-se que a sociedade

(45) Nesse sentido: Galeno de Lacerda (*Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul* n.º 19, 1986, pp. 15 e 16); Rodolfo de Câmargo Mancuso (*Ação Civil Pública*, ed. *Revista dos Tribunais*, 1989, pp. 40 e 46); Hugo Nigro Mazzilli (*A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, ed. *Revista dos Tribunais*, 1988, p. 40); Edis Milaré (*Curadoria do Meio Ambiente*, *Cadernos Informativos*, APAMP, 1988, pp. 40 e 41) e Ada Pellegrini Grinover (*Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*, ed. *Forense Univeritária*, 1991, pp. 548 e 549).

não logrou acompanhar, satisfatoriamente, tal processo.

É preciso proteger o meio, sem descurar do desenvolvimento econômico, indispensável em um país terceiromundista.

Mas esse processo deve ser consciente, exigindo investimentos e, principalmente a mudança da arraigada mentalidade, onde a voz corrente é a de que “**não existe maior poluição do que a pobreza**”.

Instrumentos como o EIA/RIMA permitem, se adequadamente utilizados, compatibilizar o desenvolvimento com a proteção do ambiente.

Diz o ditado popular que “**mais vale prevenir do que remediar**”. Urge fortalecer a sociedade com tais meios preventivos, modificando o atual quadro, em que se busca a recuperação do meio, quase que com exclusividade, através do Judiciário.

O fortalecimento da sociedade passa não só pela educação ambiental como pela possibilidade de efetiva participação popular na Política Nacional do Meio Ambiente(46), com iniciativa para apresentação de projetos legislativos, participação em órgãos colegiados, dotados de poderes normativos, e através do Poder Judiciário.

Precisamos, por fim, urgentemente, oferecer meios para o eficaz controle popular do EIA/RIMA, hoje limitado às audiências públicas.

Somente assim conseguiremos dar o salto qualitativo que a defesa do Meio Ambiente no Brasil exige.

(46) Assim, Edis Milaré, *Legislação Ambiental e Participação Comunitária*, RT 651/30.