

# ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

## — QUESTÕES E PERSPECTIVAS —

JOÃO CARLOS DE CARVALHO ROCHA  
Promotor de Justiça do Ministério  
Público do Rio Grande do Norte

### 1. INTRODUÇÃO

Os setores público e privado não podem prescindir da correta avaliação dos fatores ambientais no planejamento de seus projetos. O estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) é procedimento administrativo obrigatório, o qual antecede ao licenciamento das obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. Desde que corretamente aplicado, constitui-se em instrumento preventivo dos danos ambientais e que permite a integração de todas as partes envolvidas com a proteção e o manejo dos recursos naturais: Poder Público, sociedade civil e empresariado. Mas a regulamentação do EPIA apresenta pontos críticos que se não forem enfrentados o desviarão de suas finalidades, tais como, a ausência de mecanismos que garantam a independência da equipe multidisciplinar responsável pela elaboração do projeto, e a exclusão da sociedade civil como participante efetiva do procedimento.

Conforme a arguta observação de Helita Barreira Custódio, “não obstante a adoção expressa do estudo e da avaliação de impacto ambiental no Direito Brasileiro, há mais de nove anos, observa-se que, lamentavelmente, na prática, pela própria notoriedade dos fatos, é patente a inaplicação das normas legais e regulamentares correlatas diante da permanência e do evidente agravamento da deterioração de nosso patrimônio ambiental, tanto no âmbito nacional como nas esferas estaduais e municipais...”<sup>(1)</sup>

O paradoxal é que, com a aprovação do art. 225 da Constituição Federal, o Brasil tornou-se o primeiro país do planeta a prever no texto constitucional a exigência, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, de estudo prévio de impacto ambiental, observado sempre o princípio da publicidade.

### 2. ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA E GESTÃO AMBIENTAL

A partir do pós-guerra os cientistas sociais e os juristas voltaram as suas atenções para interesses sociais que não se enquadram na dicotomia entre público e privado, estabelecida desde a consolidação do capitalismo.

(1) Cf. *Legislação Brasileira do Estudo de Impacto Ambiental*, in *Análise Ambiental: Uma Visão Multidisciplinar*, p. 46.

Tais interesses, denominados difusos, não dizem respeito exclusivamente ao indivíduo, o qual muitas vezes, pela própria natureza do interesse em jogo, se vê impossibilitado de defendê-lo isoladamente. Mas também não estão afetos a Administração Pública, tal como se organiza no Estado liberal. É o caso, por exemplo, da proteção ambiental.

Na verdade esses interesses sempre existiram, porque são próprios a vida do homem em sociedade. A razão para sua importância em nosso tempo é a intensa massificação das relações sociais, conforme corretamente indicado por Tércio Sampaio Ferraz: “a idéia de um direito difuso, ou a idéia até do difuso, está muito ligada a esta sociedade de massa, cuja característica primordial, do ângulo quantitativo, é o aumento demográfico crescente”.(2)

O Direito já conhecia o exercício coletivo de interesses individuais e a defesa de interesses que dizem respeito a uma realidade coletiva. Mas o que se apresenta diante de nós é algo absolutamente novo, pois o interesse difuso prescinde do vínculo entre seus titulares. A ausência de relação-base leva a outra característica fundamental: a indeterminação dos sujeitos. Os interesses difusos são interesses de muitos, de grupos ocasionais e até da humanidade. Resulta daí a indivisibilidade do objeto. Uma decisão sobre interesse difuso respeitará sempre ao grupo.

Cumprir destacar como última característica a máxima conflituosidade dos interesses difusos. Os conflitos se dão sempre entre interesses que a princípio são socialmente legítimos: desenvolvimento econômico vs. preservação ecológica, preservação de imóveis históricos e expansão urbana, fórmulas culturais populares e o incremento do turismo, a lista é infinita. Essa característica põe a nu a carga política dos interesses difusos.

A conflituosidade máxima dos interesses difusos só é passível de superação sob a égide do Estado Democrático de Direito, onde haja canais para que a sociedade civil participe das decisões administrativas, que afinal não dizem respeito ao Estado, mas precipuamente ao povo, pois o Estado é antes instrumento do que titular do bem comum. Para tanto é preciso que haja um corpo social no qual a democracia seja uma questão universal e aberta.

Como bem considera o professor Paulo Affonso Leme Machado: “Difícil pensar em participação efetiva em regime autoritário. E o espírito de crítica só se adquire com um mínimo de reflexão, que não é monopólio dos intelectuais. (...) No cotidiano, portanto, somos levados a nos demitir das responsabilidades sociais e comodamente, diante dos problemas que são nossos e de todos, jogamos a culpa nos governos, nos partidos políticos, nos eleitos, isto é, nos outros, sem deles solicitarmos ou exigirmos providências” (3) Existe em países como o Brasil um círculo vicioso: a participação popular não se dá pela ausência de condições mínimas de vida e, contudo, essas condições não mudam, por falta de participação.

---

(2) In A Tutela dos Interesses Difusos, coord. de Ada Pellegrini Grinover, p. 153/154.

(3) Cf. Administração Participada e Interesses Coletivos, *in ob. cit.*, p. 49.

Isso nos leva a uma relevante questão para o Brasil, que é a questão do subdesenvolvimento. Ele representa uma dinâmica capaz de gerar constante e crescente desequilíbrio em todas as relações sociais, culturais, humanas. É o próprio antípoda da noção de ecossistema. Sem a opção consciente por um projeto nacional de desenvolvimento ecologicamente sustentado, as futuras gerações permanecerão imersas na ignorância que estreita hoje o horizonte da imensa população desse país. Cabe a geração presente as escolhas políticas, jurídicas, econômicas e tecnológicas necessárias.

Avulta pois a importância de um sistema de gestão ambiental suficientemente ágil, flexível e transparente, que permita a participação dos grupos sociais organizados nos diversos níveis de elaboração e implementação da política ambiental. A administração centralizada e não-participativa dos recursos naturais é tão ineficiente que não chega a ser proposta como modelo de gestão, mesmo por aqueles que sentem seus interesses particulares incomodados por uma tutela mais atuante dos bens naturais.

### **3. O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EPIA) COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA AMBIENTAL**

De acordo com a Constituição Federal, art. 225, inc. IV, cabe ao Poder Público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, "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".

A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, no seu art. 9º, inc. III, estabelece dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente a avaliação de impactos ambientais. E o art. 8º da mesma Lei, no seu inciso I, inclui como competência do CONAMA estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, conforme dispõe a redação em vigor.

A avaliação de impacto ambiental pressupõe o estudo desse impacto, pois o Poder Público não pode se pronunciar sobre uma avaliação sem conteúdo efetivo, destituída dos elementos substanciais que permitam a apreciação do projeto e de suas alternativas.

Pelo texto constitucional aprovado, o estudo de impacto ambiental deve ser realizado antes da autorização por parte do Poder Público da atividade ou obra potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. A orientação legal é no sentido de que os danos ambientais devem ser prevenidos, evitando-se o desembolso *a posteriori* de valores para a correção, nem sempre possível, de impactos negativos não considerados durante a concepção do projeto, o que direta ou indiretamente onera toda a sociedade.

O estudo prévio de impacto ambiental, para cumprir seu papel como instrumento da política ambiental da Nação, não pode ser considerado casuística e burocraticamente em relação a cada projeto público ou privado que

dele necessite como pré-requisito para o licenciamento pelo órgão ambiental. Urge definir sua principiologia e delinear os contornos jurídicos desse novo e relevante instrumento legal.

Ademais, tendo em vista os fins para os quais foi criado, o EPIA deve ser compatibilizado com o macroplanejamento econômico e social do país, do estado e do município onde se pretende implantar o projeto, bem como com o zoneamento ambiental da área.

Na procura de atualizar a Ciência do Direito com nossa sociedade polimorfa e difusa cresce a tendência em ressaltar o Direito enquanto modelo positivo de controle e decisão dos conflitos intersubjetivos. O enfoque sobre o "controle" e a "decisão" aproximam o Direito do planejamento, que na acepção do professor José Affonso da Silva "é um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos".(4) Ora, isso vem ao encontro do enfoque de que o Direito é um sistema de regras que tende a assumir um papel modificador e criador, tendo em vista uma função implementadora de comportamentos, conforme lecionam Norberto Bobbio, Tércio Ferraz e Cândido Dinamarco, dentre outros.

O pressupostos sócio-políticos do EPIA estão em conformidade com essa tendência, constituindo-se em verdadeiro monitoramento das situações de dano. A diretriz do direito ambiental, em particular, é de abordar as causas e não apenas os sintomas da questão ecológica.

Mas existem diversos pontos críticos na regulamentação do estudo prévio de impacto ambiental e na sua efetiva implementação, que expõem aquele instrumento ao risco de se tornar mais um "negócio em família".(5) Urge tomar providências legais e políticas para assegurar a sua veracidade, transparência e publicidade. Nesse sentido a doutrina de Heli Alves de Oliveira: "a legislação que o disciplina fornece, atualmente, critérios extremamente frágeis e, por vezes, contraditórios, para que se tenha a devida compreensão dos meios de sua utilização e realização".(6)

#### 4. CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

O dimensionamento do campo de aplicação do estudo prévio de impacto ambiental está intimamente ligado à compreensão do conceito de meio ambiente. Da valoração dos dados significativos de um conceito de meio ambiente de aceitação universal, depende o conteúdo de todo o direito ambiental.

A expressão "meio ambiente" é um pleonasma consagrado pelo uso. Acorde Aurélio Buarque de Holanda Ferreira: "Ambiente. (Do lat. ambiente) Adj. 2g. 1. Que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas, por todos os lados; envolvente; meio ambiente"; Agitam as palmeiras no ar ambiente/

(4) In *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª ed., p. 676.

(5) Cf. *A Instrumentalidade do Processo*, 1987a, p. 406.

(6) In *Da Responsabilidade do Estado por Danos Ambientais*, p. 24.

Os grandes leques que encontrados soam (Alberto de Oliveira, Poesias, 2ª série, p. 341). S.m. Aquilo que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas; meio ambiente." "Meio (Do lat. mediu) (...) 6. Lugar onde se vive, com suas características e condicionamentos geofísicos; ambiente: No séc. XX o homem saiu do seu meio, lançando-se ao espaço sideral. 7. Esfera social onde se vive; ambiente, círculo, roda."

Não obstante, a forma pleonástica foi adotada pela Constituição Federal (arts. 5º, LXXIII; 23, VI e VII; 24, VI e VIII; 129, III; 170, VI; 174, § 3º; 186, II; 200, VII; 216, V; e 225). Antes da promulgação do texto magno já era de emprego predominante, sendo que em 31 de agosto de 1981 foi sancionada a Lei 6.938, que "dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências".

Conforme vimos, meio ambiente é tudo que nos envolve. Foi o que repetiu o Equador, no art. 3º, "a", do Decreto 374, de 21.05.76, ao dispor:

"Artículo 3º. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:  
a) Ambiente: El conjunto de condiciones que rodean a los seres vivos y en las que estos se desarrollan".

Ainda na América Latina, Cuba aprovou em 27 de dezembro 1980 a lei nº 33, que dispõe sobre a proteção do meio ambiente e do uso racional dos recursos naturais. Em seu art. 2º traz definição normativa bem mais ampla do que a esposada pela congênere equatoriana:

"Artículo 2º. A los efectos de esta Ley se entiende por medio ambiente el sistema de elementos abióticos, bióticos y sócio-econômicos con el que interactúa el hombre, a la vez que se adapta al mismo, lo transforma y lo utiliza para satisfacer sus necesidades.

Asimismo, se entiende por recursos naturales los elementos naturales bióticos y abióticos de que dispone el hombre para satisfacer sus necesidades econômicas, sociales y culturales."

A Colômbia, em 18 de dezembro de 1974, editou um extenso Código Nacional de Recursos Naturais Renováveis e de Proteção do Meio Ambiente. Ao curso dos seus trezentos e quarenta artigos não há nenhuma definição de meio ambiente como as duas anteriores, mas no "caput" do art. 2º está a afirmação de que aquele Código está fundado no princípio de que o ambiente "es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo econômico y social de los pueblos."

Outrossim, no Brasil a Constituição Federal, em seu art. 225, "caput", proclama o direito que a todos assiste ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida". Essa redação aperfeiçoou, mantido seu sentido, o art. 2º, I, da Lei 6.938/81, onde o meio ambiente é considerado "um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

É no citado diploma, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Am-

biente, onde encontramos esse conceito:

“Art. 3º. Para os fins previstos nesta lei, entende-se por:

I - meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, obriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Para o Rio Grande do Norte, conforme a Lei 5.147, de 30 de setembro de 1982, art. 2º, I, “meio ambiente é o espaço físico composto dos elementos naturais que abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Definição semelhante adotou o Mato Grosso do Sul na Lei nº 90, de 02 de junho de 1980, art. 1º, “caput”: “define-se meio ambiente como sendo o conjunto do espaço físico e dos elementos naturais nele contidos, passível de ser alterado em razão da atividade humana”.

Observa-se nas normas estaduais aqui citadas certo viés cientificista, ênfase na física, na química, na biologia e subestimação do fator humano. Porque se a humanidade degrada e ameaça a Natureza é ela, outrossim, que lhe confere sentido e significado. Curioso registrar que Alagoas, depois de afirmar que “compõe o meio ambiente os recursos hídricos, a atmosfera, o solo, o subsolo, a flora e a fauna”, lembrou-se, *in fine*, “sem exclusão do ser humano” (art. 3º da Lei 4.090/79).

Outros Estados tiveram a preocupação de incluir o homem na conceituação legal de meio ambiente, como a Bahia, para a qual “ambiente é tudo que envolve e condiciona o homem, constituindo o seu mundo e dá suporte material para a sua vida biopsiocossocial” (art. 2º da Lei 3.858, de 03.11.80). Mais eclética a norma gaúcha, segundo a qual meio ambiente é o “conjunto de elementos — águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterrâneas, ar, solo, subsolo, flora e fauna — as comunidades humanas, o resultado do relacionamento dos seres vivos entre si e com os elementos nos quais se desenvolve e desempenham as suas atividades” (art. 3º, II, da Lei 7.488, de 14.01.81).

As Constituições estaduais da Bahia e São Paulo, posteriores à Constituição Federal de 1988, ampliaram o espectro de tutela legal, para incluir o ambiente de trabalho (arts. 318 e 191, respectivamente).

O meio ambiente é um bem de Vida, e como tal, de conteúdo variável no tempo e no espaço. Vimos que nenhuma conceituação até hoje oferecida pelo direito positivo é perfeita. Por outro lado o sentido jurídico de meio ambiente não chega a ser um “standard” do tipo “bom pai de família”, “uso nocivo da propriedade”, pois não é simples conduta social de fato com força jurídica. Meio ambiente é originalmente um termo técnico, de uso corrente na biologia e na geografia. Desse sentido original expandiu-se para as demais ciências, inclusive as sociais. O que temos no presente é um conceito em construção, à procura de suas fronteiras, o que obviamente tem reflexo na doutrina jurídica. Há uma nítida evolução do termo no sentido de abarcar elementos não exclusivamente biológicos, químicos e físicos, como outrossim aquele sociais e culturais.

Ao definirmos meio ambiente devemos considerar não apenas o con-

junto, mas a reunião de fatores diversos. Há de se verificar sua leis, suas interações, que permitem o equilíbrio entrópico sem o qual não há Vida. Mas, por tornar possível a Vida não se concebe essa ordem como estática. De fato, os elementos do meio ambiente estão em contínua transformação e troca. O conceito deve abranger tanto os elementos próprios de uma definição mais estrita (agentes físicos, químicos, biológicos), bem como aqueles relativos ao ser humano (sócio-econômicos e culturais). O efeito desses fatores será considerado do ponto de vista espacial e temporal da sua atuação sobre a biota e a qualidade das atividades humanas. Biota é o coletivo dos seres vivos e vegetais. Considera-se aqui não apenas as atividades humanas, mas sua qualidade, vale dizer, o padrão que assegure nosso bem-estar.

O art. 6º, I, da Resolução CONAMA 001, de 23 de janeiro de 1986, estabelece que o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, bem como a descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, devem ter em conta o meio físico, biológico e sócio-econômico.

O fato é que os segmentos postos em situação de conflituosidade a respeito de interesse difuso de natureza ambiental representam o meio ambiente a partir de dados e valores diversos, e até contraditórios. O estudo prévio de impacto ambiental sinaliza o procedimento adequado para que, a partir desse dissenso original, a adequação social e ambiental do projeto seja alcançada.

## **5. O EPIA À LUZ DA TEORIA GERAL DO PROCESSO: NECESSIDADE DA PUBLICIDADE E DO CONTRADITÓRIO**

O CONAMA, considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação de impacto ambiental, aprovou em 23 de janeiro de 1986 a Resolução 001/86, a qual ainda é o principal texto regulamentador do estudo prévio de impacto ambiental. O licenciamento daquelas atividades e obras potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental fica na dependência da apresentação ao órgão ambiental competente do estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório — RIMA.

O professor Paulo Affonso Leme Machado considera, com propriedade, que o estudo prévio de impacto ambiental é um procedimento público.<sup>(7)</sup> De fato, o órgão licenciador determina a realização do estudo, fixa suas diretrizes, estabelece os prazos para conclusão e análise dos estudos, bem como para o recebimento dos comentários feitos pelos órgãos públicos e demais interessados, realiza audiência pública e se manifesta de modo conclusivo sobre o RIMA.

No mesmo sentido, entendendo o estudo de impacto como procedimento jurídico vinculado, a Declaração de Limoges, de 1990, relator o eminente jurista Michel Prieur: “os estudos de impactos devem ser considerados como um dos instrumentos jurídicos e científicos essenciais para toda a estratégia

(7) *in* *Direito Ambiental Brasileiro*, 3ª ed., São Paulo, 1991, p. 126.

nacional de conservação ambiental. Esses estudos devem ser regulamentados segundo procedimento previsto por textos obrigatórios, devendo, outrossim, ser sancionada juridicamente a não-realização dos estudos, com a suspensão do projeto e a restauração do estado do local em questão. No caso de informação falsa, sanção penal deverá ser prevista.(8)

O procedimento é o modo e a forma com que se desenvolvem os atos no processo. O procedimento administrativo apresenta os componentes essenciais do processo: procedimento e relação jurídica entre o Estado e quem do feito participa. Relevante a lição do desembargador Cândido Rangel Dinamarco: "Não só a jurisdição se exerce através do processo, mas sempre o poder do Estado, mesmo em sede administrativa e mesmo legislativa. Daí ser adequado falar também em processo administrativo, sem reservar o vocábulo *processo* para uso exclusivo em sede jurisdicional".(9)

Sendo o estudo de impacto ambiental, como de fato é, um procedimento administrativo, é interessante considerá-lo à luz da teoria geral do processo, ou seja, do sistema de conceitos e princípios processuais elevados ao grau máximo de generalização e, em especial, daqueles princípios consagrados pela Constituição Federal. Verifica-se aqui a perfeita harmonia desses princípios como aqueles previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, os quais informam a atividade da administração pública.

O estudo de impacto ambiental não é um fim em si, visa antes a assegurar a efetividade do direito que cada homem e mulher tem a um ambiente sadio. Nossa perspectiva é da sua instrumentalidade política, econômica e social.

Portanto, se não forem garantidas as condições para a participação dos grupos sociais que apresentem legítimo interesse no empreendimento, o estudo poderá até ser tecnicamente bem elaborado, mas não atenderá aos seus fins como instrumento da política ambiental, nem poderá surtir efeitos jurídicos quanto ao licenciamento da obra ou atividade.

Para propiciar a efetividade do procedimento, o primeiro princípio a ser observado é o da publicidade do estudo de impacto ambiental e de todos os seus atos. Não basta que se dê ciência ao público através de editais na imprensa de que foi determinada a realização do EPIA. É preciso dar ocasião para que os atos seqüenciados, que convergem para uma decisão positiva ou negativa sobre a pretensão do proponente do projeto, possam ser impugnados no momento adequado.

E isso envolve a possibilidade de impugnar a equipe multidisciplinar responsável ou algum de seus membros, o recebimento do estudo pelo órgão licenciador, o prazo para apresentação de comentários, a realização da audiência pública e a decisão final sobre o EPIA.

O princípio da publicidade encontra triplo fundamento constitucional. O primeiro é específico. O art. 225, § 1º, IV, ao dar sede constitucional ao

(8) Cf. *Déclaration de Limoges*, trad. port. de Paulo Affonso Leme Machado, p. 68.

(9) *In Fundamentos do Processo Civil Moderno*, 2ª ed., 1987b., p. 158, nota 102.



EPIA dispõe ao final: “a que se dará publicidade”. Por ser o estudo prévio de impacto ambiental um procedimento, não vemos como interpretar restritamente a norma constitucional para exigir apenas a publicidade do documento técnico produzido. Aliás, se fosse o caso, o legislador teria falado especificamente no relatório de impacto ambiental.

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

O professor Celso Ribeiro Bastos comenta esse dispositivo com precisão: “A publicidade dos atos processuais insere-se em um campo mais amplo da transparência da atuação dos poderes públicos em geral. É uma decorrência do princípio democrático. Este não pode conviver em regra com o sigilo, o segredo, o confinamento a quatro portas, a falta de divulgação, porque por este caminho, da sonegação dos dados à coletividade, impede-se o exercício importante de um direito do cidadão em Estado governado pelo povo, qual seja: o de controle”.(10) O terceiro e último fundamento está no já referido art. 37, *caput*, da Lei Fundamental.

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

Temos aqui outro princípio da teoria geral do processo aplicável à matéria: o contraditório. O órgão licenciador, através da publicidade, deve propiciar a ocasião em que as conclusões do estudo possam ser comentadas e, se for o caso, contraditadas.

O princípio do contraditório não se consubstancia na obrigatoriedade de se elaborar um anti-EPIA ou de se indicar alguém para contentá-lo, fazendo as vezes do “advogado do diabo”. Ele significa a possibilidade processual dos interessados virem ao feito apresentar seus argumentos, colaborando inclusive para que o Poder Público decida com mais justiça. Cândido Dinamarco sintetiza com muita felicidade o cerne desse princípio: “informação necessária. Reação possível.”(11) Só assim o estudo de impacto ambiental será instrumento da administração participativa de que falávamos no início.

A Resolução CONAMA 001/86 dispôs em seu art. 11, § 2º, que a audiência pública será realizada pelo órgão licenciador “sempre que julgar necessário”. A Resolução 009/87, que só foi referendada em 28.06.1990, no art. 2º prevê a solicitação da audiência por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos. De acordo com o § 2º daquele artigo, o não atendimento da solicitação formulada invalida a licença que vier a

(10) In *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 2, p. 285

(11) *Ob. cit.*, 1987 b, p. 93.

ser concedida. O direito a realização da audiência requerida não pode ser desatendida pelo órgão licenciador, sob qualquer hipótese. O verbo “solicitar” utilizado na Resolução é equívoco, uma vez que não expressa o dever da administração pública em realizar a audiência, sempre que requerida pelas pessoas legitimadas na norma regulamentar.

O fundamento constitucional do contraditório está no art. 5º, LV, da CF, que dispõe: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, serão assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Tem razão o professor Cretella Júnior ao criticar o uso do termo “litigantes”, mais apropriado para os conflitos entre particulares no âmbito do processo civil.(12) Embora a falta de técnica jurídica revelada no texto, o dispositivo tem o mérito de consagrar a posição doutrinária segundo a qual os atos administrativos realizados mediante determinado procedimento também estão sujeitos àquelas garantias que objetivam a justa prestação da atividade decisória pelo Poder Público.

Assim, o estudo prévio de impacto ambiental, seguindo a lição de J. J. Calmon de Passos sobre o processo em geral, é “alçado a instrumento político de participação na formulação do direito pelos corpos intermediários e de provocação da atuação dos agentes públicos e privados no tocante aos interesses coletivos ou transindividuais por cuja satisfação foram responsáveis”.(13)

## 6. EXIGIBILIDADE DO EPIA.

Embora introduzido no Brasil timidamente pelo Decreto 76.389/75 e reiterado pela Lei 6.938/81, o estudo prévio de impacto ambiental só foi regulamentado através da Resolução CONAMA 01/86. O art. 2º daquela Resolução elenca dezesseis atividades ou obras que obrigam sua realização como procedimento prévio ao licenciamento. Posteriormente as Resoluções CONAMA 11/86 e 05/87 incluíram nessa relação os projetos agro-pecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menores, nessa hipótese quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de preservação ambiental; e os empreendimentos potencialmente lesivos ao Patrimônio Espeleológico Nacional.

Logo após a edição do regulamento do EPIA, o professor Paulo Affonso Leme Machado afirmou que: “O CONAMA, poderá, no futuro, estabelecer outros casos em que seja obrigatório o estudo. Entretanto, a previsão feita na Resolução 001/86 é importante para que haja uma política ambiental previsível e que a administração e a sociedade intervenham de forma antecipada e ordenada e não casuisticamente”.(14)

(12) *Im Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 1, p. 531.

(13) *Cf. Democracia, Participação e Processo, Im Participação e Processo*, coord. de Grinover, Dinamarco e Watanabe, p. 96.

(14) *Cf. Regulamentação do Estudo de Impacto Ambiental, Im Política e Meio Ambiente*, p. 71.

O Poder Público nunca pretendeu estabelecer taxativamente as hipóteses de exigibilidade do EPIA. O art. 2º, *caput*, da Resolução CONAMA 01/86, ao utilizar a expressão “tais como” antes da relação de atividades, tornou patente que aquelas atividades ali estão mencionadas apenas exemplificativamente.

O fundamento para que a Administração Pública exija o EPIA de outras atividades ou obras está na própria Lei 6.938/81 e no Decreto 99.274/90, que a regulamenta.

O art. 10 da citada Lei, conforme a redação em vigor, dispõe:

“Art. 10 — A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.

O Decreto regulamentador, art. 19, incisos I, II e III, elenca os tipos de licença do nosso sistema de licenciamento:

“Art. 19 — O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I — Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;  
II — Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado;”

III — Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o fundamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas licenças Prévia e de Instalação.

O EPIA como instrumento de avaliação ambiental que precede ao licenciamento da atividade ou obra pelo Poder Público tem seu fundamento no art. 225, § 1º, IV, da Constituição, *in verbis*:

“Art. 225 — Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º. para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I — *Omissis*.

II — *Omissis*.

III — *Omissis*.

IV — 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.”

Considerando a redação do dispositivo constitucional, o Procurador da República Paulo de Bessa Antunes entende que o EPIA tornou-se obrigatório como *conditio sine qua non* de qualquer licenciamento de obra ou atividade de impacto ambiental. Vale transcrever a lição do ilustre jurista: “Entendo que a Carta Constitucional de 1988 modificou o enfoque que deve ser dado aos Estudos de Impacto Ambiental, pois ficou estabelecida constitucionalmente a obrigatoriedade da elaboração prévia dos EIAs. Ora, em sendo assim, não pode um órgão do Poder Executivo ‘regulamentar’ a exigência formulada pela Lei Maior. Penso que o CONAMA somente poderá definir as hipóteses nas quais não se deve considerar as obras a serem implantadas como causadoras de alto impacto ambiental (...) A Lei Fundamental como já vimos, com a finalidade de proteger o meio ambiente, determinou ao Poder Público fossem tomadas medidas capazes de efetivar a tutela constitucional criada. Assim se compreende o inciso IV do art. 225, pelo qual tornou-se obrigatório o prévio estudo do impacto ambiental”.

“Dados os termos do atual regime constitucional, naquilo que se refere ao meio ambiente, o EIA é *conditio sine qua non* para a concessão de qualquer licenciamento de obra ou empreendimento de impacto ambiental. Destarte, o licenciamento transmutou-se em ato administrativo complexo, cujo requisito básico é apresentação e aprovação do RIMA, em seus aspectos técnicos e formais.

“Parece-me que, por força de caráter eminentemente público, assumido pelo EIA, os requisitos formais para sua elaboração assumem natureza imperativa, de essencialidade para a própria validade do ato. A formalidade administrativa é, aqui, um pressuposto capaz de garantir à coletividade a correta utilização do meio ambiente.

“Abrandar-se o entendimento desta matéria é praticar verdadeiro delito contra a Constituição.”(15)

O sempre acatado Paulo Affonso Leme Machado ao comentar a exigência do EPIA para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, esclarece que “*significativa* é o contrário de insignificante, podendo-se entender como a agressão ambiental provável que possa causar dano sensível ainda que não seja excepcional ou excessivo”.(16)

No mesmo sentido a lição de Ann Helen Wainer e Édís Milaré.(17) En-

(15) *In Curso de Direito Ambiental*, 1990, pp. 93/94

(16) *Ob. cit.*, 1991, p. 122.

(17) *Cf. Legislação Ambiental Brasileira*, p. 96 e RT 630:252, respectivamente.

tre os intérpretes da legislação ambiental brasileira, é firme o entendimento de que nem toda obra ou atividade modificadora do meio ambiente está sujeita ao EPIA, sendo necessário um *plus*, expresso pelos termos “significativos” ou “de impacto”.

Entretanto, não é simples a valorização em concreto da “significativa degradação”. Alaor Caffé Alves tratou da matéria com precisão: “Em princípio, toda atividade ou obra é potencialmente causadora de degradação ambiental, porém somente algumas acarretam efeitos altamente danosos que as qualificam como de importância significativa. Nesta hipótese, exige-se a apresentação do EPIA exatamente para se saber se a respectiva implantação é conveniente e, em o sendo, quais as medidas a serem tomadas para a diminuição ou eliminação dos impactos negativos. Já aqui surge uma questão aporética: como saber se o empreendimento causará significativa degradação sem antes termos a apreciação técnica a respeito? É paradoxal. Para se exigir o EPIA necessitaríamos das informações técnicas que esse mesmo estudo forneceria”.(18)

Além daquelas atividades elencadas pelo CONAMA outras podem existir que causem significativa degradação ambiental. Não depende da apreciação da conveniência e oportunidade da administração pública a exigência do EPIA nas hipóteses não previstas na regulamentação. Constatado o risco de alteração adversa e significativa do meio ambiente, o princípio da prevenção do dano, o qual informa todo o direito ambiental, impõe a realização do estudo.

Relevante para a realização do EPIA naquelas situações que refogem à previsão regulamentar é a atuação do Ministério Público. Como titular do inquérito civil e da ação civil pública cabe ao Ministério Público assegurar a tutela do meio ambiente e zelar pela correta aplicação das normas ambientais.

## 7. INDEPENDÊNCIA DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR

A Resolução CONAMA 001/86, em seu art. 7º, estabelece que o estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependendo direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados. Nesse aspecto o Brasil inovou em relação às soluções adotadas nos países do Primeiro Mundo. Nos Estados Unidos, o estudo é realizado pelos técnicos da agência federal ou estadual competente. Nos países europeus, o proponente do projeto é o responsável pelo estudo.

O professor Paulo Affonso Leme Machado explica que “a instituição desse sistema procurou retirar do proponente do projeto sua responsabilidade de executar por si mesmo o estudo de impacto ambiental e, de outro lado, não fez inchar o quadro burocrático estatal”.(19)

Mas a independência da equipe multidisciplinar tem sido meramente declaratória, pois as consultorias são contratadas pelo proponente do projeto,

(18) *CT. Análise Ambiental do Ponto de Vista Jurídico*, in ob. cit., p. 55.

(19) Ob. cit., 1991, p. 139.

que tem o encargo das despesas e custos referentes à realização do EPIA (Resolução CONAMA 001/86, art. 8º). Paulo de Bessa Antunes registra a existência de contratos com cláusulas exoneratórias de pagamento do RIMA em caso de não aceitação do projeto pelo órgão de controle ambiental.(20)

Considerando a atual regulamentação do estudo de impacto ambiental, o mínimo que o órgão licenciador deve exigir, como medida de moralidade, é a apresentação do contrato, que não pode ser jamais sigiloso, posto relacionado com um procedimento público. As cláusulas que atinjam a independência da equipe são juridicamente nulas. E se for apurado posteriormente ao licenciamento, a ocorrência na fase do estudo de ajuste ilícito, a licença não será válida, se o ajuste tiver de algum modo contribuído para sua concessão.

Entretanto podemos avançar um pouco além. A regulamentação brasileira rejeitou claramente o sistema europeu, no qual o proponente do projeto é responsável pela realização do estudo. Qualquer forma de dependência da equipe multidisciplinar, ainda que indireta, fere expressa disposição normativa.

Assim, sua contratação pelo proponente do projeto se afigura incongruente com a orientação regulamentar adotada. Na verdade a equipe multidisciplinar é contratada para prestar um serviço de interesse público, a nosso ver perfeitamente enquadrado no art. 5º, II, do Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos. A solução mais consentânea com o modelo ora ensaiado no Brasil é a licitação pelo órgão ambiental, com a seleção da proposta mais adequada às diretrizes, e cobrança ao proponente do projeto das despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental.

Desse modo, atende-se aos motivos que levaram a opção no Brasil pela "equipe multidisciplinar independente" como responsável pela realização do estudo: a presença de profissionais habilitados, oriundos da sociedade civil, no procedimento de planejamento nacional e a prevenção contra o inchaço do quadro burocrático dos órgãos de gestão ambiental.(21)

## 8. CONCLUSÕES

a) O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está inserido no espectro mais amplo dos interesses difusos. Esses interesses não podem ser satisfatoriamente atendidos pela estrutura política e administrativa do Estado tradicional. Impõe-se a criação de mecanismos que efetivem a participação dos grupos sociais organizados nos processos decisórios relativos a esses conflitos emergentes na sociedade civil.

b) Um dos instrumentos da gestão ambiental participativa é o estudo prévio de impacto ambiental, o qual corretamente aplicado é fator de colaboração com o planejamento público, previne a ocorrência de danos ambientais e permite a integração das diversas partes envolvidas com o manejo dos recursos naturais.

(20) *Im Curso de Direito Ambiental, 1990, p. 92.*

(21) *No Brasil, a solução aqui defendida foi apresentada pioneiramente por Paulo de Bessa Antunes, ob. cit., 1990, p. 92.*

c) Passados seis anos da aprovação da Resolução CONAMA 001/86, que regulamenta o estudo de impacto ambiental, constata-se a existência de lacunas que desviam o EPIA dos seus fins.

d) O EPIA deve analisar as interações entre os meios físico, biológico, sócio-econômico e cultural. A concepção cientificista do meio ambiente, por ser restrita, não atende aos anseios da organização social moderna. O meio ambiente é um dado ideologicamente valorado, sem que haja uma representação unívoca do seu conteúdo pelos grupos sociais postos em situação de conflito. O EPIA é o *locus* privilegiado para o debate entre as diversas representações, na procura da equação que as supere.

e) O enfoque processual do EPIA, aplicados os princípios da publicidade e do contraditório, é fundamental para que os grupos públicos e privados obtenham do órgão ambiental uma decisão que seja não apenas formalmente legal, mas politicamente justa, na medida em que a participação da sociedade organizada colabora e influencia o ato decisório estatal.

f) o EPIA é obrigatório nos casos de “significativa degradação ambiental”. É impossível elencar *a priori* todas as hipóteses que se enquadram na fórmula genérica adotada pela Constituição Federal. Quando não for possível excluir de plano o risco de ocorrência da degradação ambiental significativa, deve o Ministério Público atuar no sentido de garantir, inclusive na via judicial, a realização do EPIA, caso o órgão licenciador mostre-se moroso ou negligente na observância do procedimento preventivo.

g) A orientação brasileira é clara no sentido de que a equipe multidisciplinar responsável pelo estudo de impacto ambiental não pode ser dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto. Realiza a equipe multidisciplinar um serviço de interesse público, sendo ela própria um fator de participação da sociedade civil no procedimento. Deve pois ser selecionada mediante licitação realizada pelo órgão ambiental responsável pelo exame do estudo.

h) A efetividade do estudo de impacto ambiental depende da maior participação da sociedade civil na gestão ambiental, realizando gestões perante os órgãos colegiados da Administração Pública, e o Congresso Nacional, responsável pela implementação da nova ordem constitucional. Dessa missão não podem se ausentar os juristas e demais profissionais comprometidos com os princípios do Estado Democrático de Direito.

i) O EPIA, inclusive por força do dispositivo constitucional, deve ser disciplinado por lei. Esperamos que o Congresso Nacional, considerando a experiência, infelizmente pouco alentadora, de realização do EPIA pelos órgãos licenciadores, e as críticas uníssonas da doutrina, edite diploma que regule esse instituto nuclear da legislação ambiental em termos compatíveis com os anseios da sociedade brasileira.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Alaor Caffé. *Análise Ambiental do Ponto de Vista Jurídico*, in *Análise Ambiental: Uma Visão Multidisciplinar*, org. Sâmia Maria Tauk, São Paulo, Editora UNESP/FAPESP, 1991.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *CURSO DE DIREITO AMBIENTAL*; Rio de Janeiro, Renovar, 1990.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL*, v. 2, Saraiva, São Paulo, 1989.
- BRASIL. *REFORMA ADMINISTRATIVA*, 28ª ed., São Paulo, Atlas, 1991.
- BRASIL, Senado Federal. *CONSTITUIÇÃO: REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL*, Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- \_\_\_\_\_. *MEIO AMBIENTE-LEGISLAÇÃO*, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1991.
- CERQUINHO, Maria Cuervo Vaz. *Do Conteúdo e Alcance do § 4º, do art. 225, da Nova Constituição*, in *Boletim de Direito Administrativo*. Abril/89, São Paulo, 1989.
- CRETELLA JR., José. *COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988*, v. I, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1989.
- CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Legislação Brasileira do Estudo de Impacto Ambiental* in *Análise Ambiental: Uma Visão Multidisciplinar*, org. Sâmia Maria Tauk, São Paulo, Editora UNESP/FAPESP, 1991.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *A INSTRUMENTALIDADE DO PROCESSO*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1987.
- \_\_\_\_\_. *FUNDAMENTOS DO PROCESSO CIVIL MODERNO*, 2ª Ed., São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1987.
- FRANCE, Université de Limoges (Centre International de Droit Compare de l'Environnement). *DÉCLARATION DE LIMOGES: Recommandations de la réunion mondiale des associations de droit de l'environnement*. Limoges, Centre International de Droit Compare de l'environnement, 1990.
- GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). *A TUTELA DOS INTERESSES DIFUSOS*, São Paulo, Max Limonad, 1984.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Administração Participada e Interesses Coletivos*, in *A Tutela dos Interesses Difusos*, coord. Ada Pellegrini Grinover, São Paulo, Max Limonad, 1984.
- \_\_\_\_\_. *DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO*, 3ª ed., São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1991.
- \_\_\_\_\_. *O Controle da Poluição e o Decreto-Lei 1.413/75*, in *RT 525:32-39*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, julho, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Regulamentação do Estudo de Impacto Ambiental*, in *Política e Meio Ambiente*, org. Flávio Lewgoy, Porto Alegre, Mercado Aberto, 1986.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *INTERESSES DIFUSOS: CONCEITO E LEGITIMAÇÃO PARA AGIR*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1988.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *ELEMENTOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO*, 2ª ed., São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1991.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO*, 14ª ed., São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1989.
- MILARÉ, Edis. *A Importância dos Estudos de Impacto Ambiental*, in *RT 630:249-257*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, Abril, 1988.
- \_\_\_\_\_. *CURADORIA DO MEIO AMBIENTE*, São Paulo, Edições APMP, 1988.
- \_\_\_\_\_. *O Ministério Público e a Responsabilidade Civil do Profissional nas Atividades Modificadoras do Meio Ambiente*, in *RT 623:31-39*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, Setembro, 1987.
- PASSOS, J. J. Calmon de. *Democracia, Participação e Processo*, in *Participação e Processo*, coord. de Dinamarco, Grinover e Watanabe, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1988.
- PNUMA/ORPALC. *Legislação Ambiental en América Latina y el Caribe*, Centro de Documentación e Información de la ORPALC, México-D.F., 1984.
- PRADE, Péricles. *CONCEITO DE INTERESSES DIFUSOS*, 2ª ED., São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1987.
- SÃO PAULO. *LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BÁSICA*, São Paulo, Edições APMP, 1990.
- SILVA, José Afonso. *CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO*, 5ª Ed., São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1989.
- WAINER, Ann Helen. *LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA: Subsídios para a História do Direito Ambiental*, Rio de Janeiro, Forense, 1991.