**Universidade de São Paulo
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
Centro de Energia Nuclear na Agricultura**

**A importância do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de
Impacto Ambiental nos licenciamentos do Estado de São Paulo**

Vivian Galvão Milani

Dissertação apresentada para obtenção do título de
Mestra em Ciências. Área de concentração: Ecologia
Aplicada

**Piracicaba
2017**

Vivian Galvão Milani
Bacharel em Direito

**A importância do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório
de Impacto Ambiental nos licenciamentos do Estado de São
Paulo**

Orientador:
Prof. Dr. **GIANCARLO CONDE XAVIER OLIVEIRA**

Dissertação apresentada para obtenção do título de
Mestra em Ciências. Área de concentração: Ecologia
Aplicada

Piracicaba
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
DIVISÃO DE BIBLIOTECA – DIBD/ESALQ/USP

Milani, Vivian Galvão

A importância do estudo de impacto ambiental e do relatório de impacto ambiental nos licenciamentos do Estado de São Paulo / Vivian Galvão Milani. - - Piracicaba, 2017.

203 p.

Dissertação (Mestrado) - - USP / Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz". Centro de Energia Nuclear na Agricultura.

1. Estudo de impacto ambiental 2. Licenciamento ambiental 3. Direito ambiental 4. Desregulamentação ambiental 5. Relatório ambiental preliminar I. Título

DEDICATÓRIA

A Deus, com todo meu amor;

Ao meu filho Matheus, razão do meu viver e por quem busco ser cada dia o melhor exemplo;

Ao meu esposo Roberto, pelo apoio, carinho e dedicação;

À minha mãe Umbelina, que me ensinou a nunca desistir dos meus sonhos;

Ao meu pai Waldir (vivo no coração), pelo exemplo que me deixou de força, persistência e honestidade. A sua lembrança é inesgotável e seus ensinamentos permanecem vivos em minha vida;

À minha irmã Anelise, pelo ombro amigo, pelo incentivo e por ser sempre minha companheira de jornada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por me permitir mais uma rica e grandiosa experiência.

Ao Professor e orientador Giancarlo Conde Xavier Oliveira. Não tenho palavras para descrever o quanto sou grata. Agradeço pela confiança, amizade e pelos valiosos ensinamentos, os quais levarei para vida toda.

Aos mestres com carinho! Professor Sergius Gandolfi, por suas aulas brilhantes e por me mostrar uma visão mais profunda das questões ambientais e Professor Eduardo Luís Martins Catharino, pela amizade, pelas contribuições ao projeto de pesquisa, participação no comitê de orientação e pelo tempo e paciência despendidos em nossas longas reuniões;

Aos meus professores do mestrado pela competência nos ensinamentos durante o cumprimento dos créditos das disciplinas;

Ao Professor Luís Enrique Sánchez pelos ricos conhecimentos compartilhados;

À amiga Fernanda Viegas Reichardt, que muito me ajudou e pacientemente me ouviu e discutiu esse trabalho comigo.

Aos amigos de laboratório, Débora, Glaucia, Hendrie, Jayça, Josilane e Leonardo, com quem tive o prazer de conviver nos últimos anos.

Ao amigo Rafael Nalin que prontamente me ajudou e contribuiu com o resultado desse trabalho.

Às queridas Isis Akemi Marimoto e Sandra Akemi Shimada Kishi pelas contribuições e sugestões nesse trabalho.

Aos amigos e promotores de justiça, Ivan Carneiro Castanheiro e Alexandra Faccioli Martins, pelas contribuições, ajuda e amizade.

À amiga Ana Maria Meira, uma pessoa incrível, que me ensinou a enxergar o mundo com outros olhos.

Às Professoras do CECIN que cuidaram com tanto carinho do meu filhote nesses anos do mestrado.

À Antonia Mara Piacentini Casarin pela competência e apoio nessa jornada.

Ao meu companheiro Roberto, obrigada por compreender minhas longas horas de estudo, por me ajudar e por segurar as “barras” enquanto eu me dedicava a esse trabalho.

Aos meus pais que sempre me incentivaram e ensinaram a buscar voos mais altos.

À minha irmã Anelise que sabiamente me aconselhou nos momentos mais difíceis e me encorajou a seguir em frente.

A todos os meus queridos amigos que fazem os meus dias muito melhores.

Aos funcionários da Biblioteca da CETESB que, com muita cordialidade, me atenderam em todos os momentos em que estive lá concentrada na pesquisa para esta dissertação.

Ao Programa de Pós-graduação em Ecologia Aplicada, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” e Centro de Energia Nuclear na Agricultura, por acreditar e oferecer apoio a esse trabalho.

E à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela concessão da bolsa de estudo e apoio à pesquisa.

“Todos os anos exterminamos comunidades indígenas, milhares de hectares de florestas e até inúmeras palavras das nossas línguas.

A cada minuto extinguiamos uma espécie de ave e alguém em algum lugar recôndito contempla pela última vez na Terra uma determinada flor.

Konrad Lorenz não se enganou ao dizer que somos o elo perdido entre o macaco e o ser humano.

Somos isso, uma espécie que gira sem encontrar o seu horizonte, um projeto por concluir.

Falou-se bastante ultimamente do genoma e, ao que parece, a única coisa que nos distancia na realidade dos animais é a nossa capacidade de esperança.

Produzimos uma cultura de devastação baseada muitas vezes no engano da superioridade das raças, dos deuses, e sustentada pela desumanidade do poder económico.

Sempre me pareceu incrível que uma sociedade tão pragmática como a ocidental tenha deificado coisas abstratas como esse papel chamado dinheiro e uma cadeia de imagens efémeras.

Devemos fortalecer, como tantas vezes disse, a tribo da sensibilidade...”

José Saramago

SUMÁRIO

RESUMO	9
ABSTRACT	10
1. INTRODUÇÃO.....	11
2. CONCEITOS E DEFINIÇÕES	13
2.1. AMBIENTE.....	13
2.2 IMPACTO AMBIENTAL	13
3. PRÍNCÍPIOS AMBIENTAIS	17
3.1. PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	17
3.2. PRINCÍPIO DA EQUIDADE INTERGERACIONAL.....	19
3.3. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO	19
3.4. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO	22
3.5. PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE.....	23
3.6. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	24
3.7. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	24
3.8. PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO DEFICIENTE.....	25
3.9. PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO ECOLÓGICO	25
4. O EIA/RIMA	27
5. RELATÓRIO AMBIENTAL PRELIMINAR.....	37
6. LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	39
7. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E DO ESTADO DE SÃO PAULO RELACIONADAS AO EIA/RIMA	43
7.1. PONTOS CRÍTICOS NO SISTEMA EIA/RIMA NA LEGISLAÇÃO.....	48
8. NOVAS REGRAS PARA O LICENCIAMENTO: DESREGULAMENTAÇÃO?.....	51
8.1. PROJETO DE LEI 654/2015 DO SENADO E PROJETO DE LEI 3729/2004 DA CÂMARA E PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02000.001845/2015-32	53
8.2. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 65 DE 2012 (PEC 65/2012)	54
8.3. SEMINÁRIO: PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SEUS POTENCIAIS IMPACTOS: DESREGULAMENTAÇÃO?.....	55
9. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE PESQUISA.....	71
9.1. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	71
10. RESULTADOS E DISCUSSÃO	73

11. CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS	86
ANEXO	93

RESUMO

A importância do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental nos licenciamentos do Estado de São Paulo

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental no Estado de São Paulo são exigências legais para a implantação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente. Ambos objetivam prevenir danos ambientais quando da análise sistemática das consequências da implantação de um projeto com significativo potencial de degradação ambiental. Para a viabilidade dos projetos, há que se fazer um acurado Estudo Prévio de Impacto Ambiental¹, por conta do empreendedor, e apresentá-lo à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, agência vinculada à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, para análise, emissão dos pareceres técnicos e das licenças ambientais. Nos últimos trinta anos, acompanhamos a construção, evolução e desenvolvimento normativo desse instrumento. Esta dissertação, além de constituir um exercício de análise desse instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, contribui para demonstrar como ele vem sendo tratado pelo governo do Estado de São Paulo e propõe uma análise histórica da importância do Estudo de Impactos Ambientais (EIA) e de seu respectivo relatório (RIMA) no controle e evitação de danos ambientais no Estado de São Paulo. Estamos diante de um cenário cada vez mais degradante em relação à conservação ambiental. Diante desse contexto, propusemos questionamentos acerca da influência do Estudo de Impacto Ambiental no processo de tomada de decisão no Licenciamento Ambiental do Estado de São Paulo e como a aplicação desse instrumento vem sendo flexibilizada e, atualmente, até mesmo correndo sérios riscos de extinção. O levantamento bibliográfico alicerçou o entendimento de que, quando falamos em Estudos de Impactos Ambientais, estamos diretamente nos remetendo à constitucionalização do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de regras impositivas a serem observadas, o que quer dizer que, em um Estado Democrático de Direito, há que se seguir um padrão de justiça ambiental, orientado pela sua estrutura principiológica subjacente. O meio ambiente não admite o agir tardio e é por esse motivo que o Estudo de Impactos Ambientais se apresenta como um instrumento de importância imensurável, já que é através dele que os princípios da precaução e da prevenção se materializam. A pesquisa documental levantou os Estudos de Impactos Ambientais desenvolvidos no Estado de São Paulo entre os anos 1987 e 2015, abarcando um total de 29 anos desde a implantação do processo pelo governo estadual, assim como os pareceres técnicos de indeferimento do pedido de licença de seis processos escolhidos aleatoriamente.

Palavras-chave: Estudo de impacto ambiental; Licenciamento ambiental; Direito ambiental; Desregulamentação ambiental; Relatório ambiental preliminar

¹ O Estudo Prévio de Impactos Ambientais é assim nominado na Constituição Federal de 1988 e muitos autores respeitam essa designação constitucional, no entanto, na prática esse instrumento é conhecido como estudo de impacto ambiental (EIA). Usaremos as duas formas, com advertência de que não há qualquer distinção entre os termos EPIA e EIA.

ABSTRACT

The importance of the Environmental Impact Assessment and the Environmental Impact Report on the licenses of the State of São Paulo

The Environmental Impact Assessment and the Environmental Impact Report in the State of São Paulo are legal requirements for the implementation of any undertaking or activity potentially polluting or degrading the environment. Both aim at preventing environmental damage when systematically analyzing the consequences of implementing a project with significant potential for environmental degradation. For the feasibility of the projects, it is necessary to make an accurate Environmental Impact Assessment, on behalf of the entrepreneur, and present it to the Environmental Company of the State of São Paulo - CETESB, an agency linked to the Secretariat of the Environment of the State of São Paulo, for analysis, issuance of technical opinions and environmental licenses. In the last thirty years, we have followed the construction and normative development of this instrument. This dissertation, besides constituting an exercise in the analysis of this instrument of the National Environmental Policy, contributes to demonstrate how it has been treated by the government of the State of São Paulo and proposes a historical analysis of the importance of the Environmental Impact Assessment (EIA) and of its respective report (RIMA) in the control and avoidance of environmental damages in the State of São Paulo. We are facing an increasingly degrading scenario in relation to environmental conservation. In view of this context, we have proposed questions about the influence of the Environmental Impact Assessment on the decision-making process in the Environmental Licensing of the State of São Paulo and how the application of this instrument has been relaxed and is currently even running serious extinction risks. The bibliographic survey supported the understanding that, when we speak of Environmental Impact Assessment, we are directly referring to the constitutionalization of the fundamental right to an ecologically balanced environment. These are rules to be observed, which means that, in a democratic state under the rules of law, it is necessary to follow a pattern of environmental justice, guided by its underlying principiological structure. The environment does not admit of late action and it is for this reason that the Environmental Impact Assessment presents itself as an instrument of immeasurable importance, since it is through this that the principles of precaution and prevention materialize. The documentary research surveyed the Environmental Impact Assessment developed in the State of São Paulo between 1987 and 2015, comprehending a total of 29 years since the implementation of the process by the state government, as well as the technical opinions rejecting the license application of six randomly chosen processes.

Keywords: Environmental Impact Assessment; Environmental licensing; Environmental law; Environmental deregulation; Preliminary Environmental Report

1. INTRODUÇÃO

Durante muito tempo se pensou que os recursos naturais do planeta fossem ilimitados; por esse motivo, não havia preocupação com questões ambientais. Pelo contrário, a natureza era tida como um cenário desfrutável, onde todo processo de desenvolvimento econômico era baseado e subordinado à degradação do meio ambiente. O convencimento de que o meio ambiente demandava maior atenção ocorreu somente após o acontecimento de grandes catástrofes ambientais.

Essa preocupação deu-se em meados da década de 70, impulsionada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972, onde se fez o confronto entre preservação do meio ambiente e o direito às oportunidades de crescimento econômico a qualquer custo e foi aprovado o texto da Declaração sobre o Meio Ambiente, instrumento do qual constam 26 princípios a serem seguidos pelos signatários do tratado (CATALAN, 2008, pg. 56).

Após a Convenção de Estocolmo, o mundo se deu conta da necessidade de se protegerem os sistemas ecológicos de atividades degradantes e, a partir de então, o legislador passou a editar leis mais específicas, também colocando à disposição da sociedade instrumentos mais eficazes em defesa do meio ambiente.

Alguns anos após, no Brasil, através da Lei Federal 6.938 de 1981, criou-se a Política Nacional do Meio Ambiente, que tem como objetivo precípuo a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico². Instituiu os instrumentos de defesa ambiental, entre eles, a avaliação de impactos ambientais³, o licenciamento e a revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras⁴. Foi criado, também, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com poder regulamentador.

Pela Resolução 01 de 1986 do CONAMA, foram definidas as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação do Estudo de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Constituição Federal de 1988 consolidou nossa política ambiental ao dedicar pioneiramente um capítulo próprio ao Meio Ambiente, que se elevou à categoria de bem de uso comum do povo, considerando-o essencial à qualidade de vida e determinando que o Poder Público e a coletividade se incumbam de preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações.

Instituiu mecanismos de defesa do meio ambiente, dentre os quais a delimitação de

² Art. 4º, I da Lei 6938/1981.

³ Art. 9º, III da Lei 6938/1981.

⁴ Art. 9º, IV da Lei 6938/1981.

territórios a serem especialmente protegidos, o estudo prévio de impacto ambiental quando da instalação de obra ou atividade lesiva ao meio ambiente, a promoção da educação ambiental e diversos princípios.

Em 1992, realizada no Brasil, a ECO-92 foi mais um encontro dos membros da ONU para discutir os problemas ambientais. Com ela houve a construção de diretrizes para orientar a elaboração de futuros tratados internacionais, entre eles, a Agenda 21 e os relativos às mudanças climáticas e à proteção da biodiversidade (CATALAN, 2008, pg. 57).

Em 2012, aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, que lançou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Esta dissertação, além de constituir-se num exercício de análise do Estudo de Impactos Ambientais, instrumento da política nacional do meio ambiente, mostra como ele vem sendo tratado pelo governo, no caso específico do estado de São Paulo, e sua importância na evitação de danos ambientais.

A base analítica que orientou esta pesquisa lançou mão da literatura nacional e internacional sobre a análise de políticas públicas ambientais relacionadas ao EIA, e também das informações disponíveis sobre a prática do EIA, feita pela SMA e pela CETESB no período de 1987 a 2015, desde a implantação do processo pelo governo estadual.

Foi feito o levantamento normativo e conceitual do instituto EIA/RIMA e do resultado da prática do EIA no estado de São Paulo desde a sua institucionalização. A análise da prática do EIA se deu a partir de um vasto levantamento das informações públicas disponíveis na biblioteca da CETESB, responsáveis pela condução do processo do EIA no Estado de São Paulo.

Levantaram-se também as propostas de alterações legislativas que se encontram em trâmite no Congresso Nacional, tendo sido todas elas analisadas sob o prisma dos objetivos deste estudo.

Realizou-se um exaustivo trabalho de organização desses dados. Essas informações foram reproduzidas integralmente no anexo deste trabalho.

Executada durante um período agitado da história legislativa ambiental do país, escrita praticamente enquanto o Congresso Nacional desconstruía as bases do assunto em tela, esta pesquisa interdisciplinar teve o intuito de contribuir para a elaboração de uma perspectiva crítica que buscasse enriquecer o conhecimento sobre sua complexa temática, assim como discutir as consequências das possíveis e iminentes transformações normativas.

2. CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Antes de comentarmos os instrumentos jurídicos disponíveis para a evitação de danos ambientais, é necessário compreendermos alguns conceitos, definições e princípios que norteiam o Direito Ambiental.

2.1. AMBIENTE

Existe muita controvérsia acerca da definição desse termo. Assim, considerar-se-á o conceito “legal” de “ambiente”, que é o determinante na definição do alcance dos instrumentos de planejamento e gestão ambiental.

Na legislação brasileira, meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 3º, Inciso I). No entanto, definições legais podem se revelar incompletas, deixando aos tribunais o encargo de interpretá-las. Para os estudiosos, essa concepção é incompleta e não traduz, em sua complexidade, o todo desse termo, que hoje, indiscutivelmente inclui em seus atributos os meios biofísico, sócio-econômico e cultural.

Necessária, ainda, a menção à existência de críticas ao termo ou à expressão meio ambiente, enquanto referência a tudo aquilo que nos circunda, por ser uma redundância, na medida em que a palavra ambiente já contém a ideia de “âmbito que circunda” (Fiorillo, 2003, pg. 19), ou seja, o acréscimo da palavra meio é totalmente dispensável.

2.2 IMPACTO AMBIENTAL

Para se chegar ao conceito de EIA é preciso conhecer-se o de impacto ambiental. Impacto Ambiental pode ser definido como “o conjunto de consequências da criação ou presença de um empreendimento sobre o ambiente”⁵ ou “o conjunto das repercussões e das consequências que uma nova atividade ou nova obra, quer pública ou privada, possa ocasionar ao meio ambiente físico com todos os seus componentes (segurança do território) e às condições de vida da população interessada (qualidade de vida).”⁶

A conceituação “legal” de *impacto ambiental* está no art. 1º da Resolução do CONAMA 001/86:

Para efeitos desta resolução, 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

⁵ Dicionário de Ecologia e do Meio Ambiente, Henri Friedel, trad. de Carlos Almaça, Porto, Lello & Irmão Editores, 1987, pg. 149.

⁶ Guido Colombo, *Dizionario di Urbanistica*, Pirola, Milano, 1981, pg. 83 apud Helita Barreira Custódio, “Avaliação de Impacto Ambiental no Direito Brasileiro, RDC 45/73.

humanas que direta ou indiretamente afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

De acordo com M. Albertini, M. Berrini, A. Melone e M. Zambrini (*apud* Mirra 2008, pg.40-41) o próprio termo “impacto” refere-se a situações conflituosas, de interação violenta entre atividade humana e meio ambiente. A dimensão e a tipologia dos efeitos dessa interação podem ser diferentes, em conformidade com o ambiente em que aqueles se manifestam e com as causas que os determinam, podendo ser diretos ou indiretos, a curto ou longo prazo, cumulativos ou sinérgicos, reversíveis ou irreversíveis, permanentes ou temporários, de pequena ou grande distância, positivos e negativos.⁷

Explica Antunes (2014) que as alterações desfavoráveis à saúde serão sempre impactantes. A segurança deve ser entendida como segurança social contra riscos decorrentes da inadequada localização de materiais tóxicos, alteração significativa nas condições de fixação do solo, possibilidade de enchentes, desabamentos e o risco de ampliação dos índices de criminalidade e outros que afetam desfavoravelmente a segurança. Quanto ao bem-estar, deve ser compreendido como um conjunto de condições que definem um determinado padrão de qualidade de vida que deve ser aferido levando-se em conta as condições peculiares de cada comunidade especificamente considerada.

As atividades sociais e econômicas referem-se ao emprego/modo de produção da riqueza e dos bens. Projetos serão socialmente nocivos quando implicarem em desagregação social, descaracterização de comunidades, deslocamentos indesejados e desapossamento de bens.

Efeitos desfavoráveis à biota dizem respeito às condições de vida animal e vegetal na região considerada.

Alterações das condições estéticas e sanitárias são as transformações que produzem alterações de natureza paisagística, visual ou olfativa, que possam resultar em doenças. Quanto à qualidade dos recursos ambientais, o projeto a ser implantado não poderá trazer alterações qualitativas dos recursos. (Antunes, 2014, pg. 584).

O resultado da combinação entre a solicitação (característica inerente ao projeto e seus processos tecnológicos) e a vulnerabilidade do meio seria o potencial de impacto ambiental. Quanto maior a solicitação e maior a vulnerabilidade, maior o potencial de impactos. Segundo Sánchez (2010) não é o potencial de impacto que é inerente ao projeto e sim a solicitação ou pressão que ele pode exercer sobre os recursos ambientais.

⁷ *La valutazione di impatto ambientale – instruzione per l’uso* – Milão: Franco Angeli, 1988, pg.13-14, *apud* MIRRA, A. L. V., Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira, editora Juarez de Oliveira, 2008, p. 40.

Na doutrina alienígena, Canter (1996, pg. 21), afirma que os impactos resultantes das diversas intervenções no meio ambiente podem se encaixar em uma ou em várias das seguintes categorias: a) benéficos ou prejudiciais; b) passíveis de serem naturalmente reversíveis ou irreversíveis; c) reparáveis ou irreparáveis, mediante intervenção; d) de curta ou de longa duração; e) temporários ou permanentes; f) que ocorrem durante a instauração da atividade ou quando da sua operação; g) locais, regionais, nacionais ou globais; h) acidentais ou planejados; i) diretos, que denomina de primários, ou indiretos, aos quais chama de secundários; e simples ou cumulativos.⁸

⁸ Tradução livre do original em Inglês: Impacts resulting from proposed actions can be placed in one or more of the following categories: (1) beneficial or detrimental; (2) naturally reversible or irreversible; (3) repairable via management practices or irreparable; (4) short-term or long term; (5) temporary or continuous; (6) occurring during the construction phase or the operational phase; (7) local, regional, national or global; (8) accidental or planned (recognized beforehand); (9) direct (primary) or indirect (secondary); (10) cumulative or single (Canter, 1996, op.cit.).

3. PRÍNCÍPIOS AMBIENTAIS

O Estudo de Impactos Ambientais é um instrumento que busca prevenir, reduzir e mitigar os efeitos da implantação de um empreendimento ou atividade que possa causar danos ambientais. Sua base normativa está ancorada em vários princípios do Direito Ambiental.

Para prevenção de danos ambientais, redução ou até mesmo eliminação dos efeitos danosos da implantação de um empreendimento ou atividade, com base em nosso sistema jurídico, impõe-se a obediência de princípios fundamentais.

Os princípios são normas jurídicas impositivas que traduzem os valores ou os conceitos básicos materiais de uma sociedade. São as ideias centrais, os pilares, que conferem ao sistema jurídico um sentido lógico, coerente, harmônico e racional.

Segundo Mirra (1996), há que haver uma estrita relação de compatibilidade entre a aplicação das regras jurídicas e os comandos normativos decorrentes dos princípios. E isto de tal forma e com tal intensidade que, por exemplo, se da interpretação de uma regra jurídica resultar contradição com os princípios, essa interpretação será incorreta e deverá ser afastada; se uma determinada regra admitir, do ponto de vista lógico, mais de uma interpretação, deverá prevalecer, como válida, aquela que melhor se compatibilizar com os princípios; e, ainda, se nós estivermos diante da hipótese da ausência de uma regra específica para regular uma situação determinada (é o caso de lacuna), a regra que faltar deverá ser completada, deverá ser construída, de modo a realizar concretamente a solução indicada pelos princípios.

Compreender o sentido e a finalidade dos princípios ambientais resulta em aprender a lógica do sistema jurídico ambiental brasileiro.

Apresentadas as observações iniciais a respeito da importância dos princípios no estudo do Direito Ambiental, passaremos ao exame mais detalhado, ainda que em termos genéricos, daqueles princípios considerados, nos limites desta dissertação, como fundamentais para o entendimento do instrumento em estudo.

3.1. PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A proteção ambiental é um direito e um dever de todos, conferido pela nossa Constituição Federal em seu art. 225. Isso demonstra a natureza pública desse bem, o que conduz a obediência do princípio da prevalência do interesse da coletividade sobre o interesse privado na questão ambiental.

E quando da instalação de uma obra ou atividade que possa causar danos ambientais, é através do estudo de impacto ambiental é que se pode analisar se o empreendimento não é contrário aos interesses da coletividade.

Mirra (1996) nos ensina que, sob a égide desse princípio, o interesse público prevalece sempre sobre os interesses individuais privados, ainda que legítimos. Trata-se, na realidade, de verdadeiro pressuposto de estabilidade da ordem social.

Para melhor entendimento, o autor supracitado menciona um julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo em que esse princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente foi expressamente aplicado. Trata-se da utilização do fogo na colheita da cana-de-açúcar.

As empresas-rés utilizaram como argumentos, em sua defesa, que a utilização do fogo na colheita da cana-de-açúcar persiste como medida necessária, pois a mecanização além de não ser viável economicamente para as usinas e destilarias de açúcar e álcool, também causaria grande desemprego entre os trabalhadores rurais (cortadores de cana). Alegaram também que a queima da palha facilitaria e muito o corte da cana.

No entanto, o TJSP, confirmando a sentença de 1º grau de jurisdição, afastou a argumentação das empresas, com o entendimento de que:

- a) o barateamento do custo da produção, com a queima de palha da cana-de-açúcar e o seu corte manual, no lugar da mecanização da atividade, é interesse primordial, quase exclusivo, das empresas-rés no processo, que, por ser individual, não podia se sobrepor ao interesse público na proteção do meio ambiente.
- b) sob o prisma social, o interesse de aproximadamente 50.000 bóias-frias (número estimado na região) em preservarem os seus empregos no corte manual da cana queimada não podia, no caso, prevalecer sobre o interesse dos outros 900.000 moradores da região afetada, que vinham sofrendo, de maneira injustificada e gratuita, com a poluição causada pelas queimadas.

Determinou-se, então, a proibição da utilização do fogo na colheita da cana-de-açúcar. Nessa decisão merece destaque, sobretudo, o fato de que a fundamentação do acórdão começa exatamente com a afirmação, por parte do eminente desembargador relator, de que a controvérsia em questão deveria ser solucionada pela aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, com base no art. 225, caput, da CF.

3.2. PRINCÍPIO DA EQUIDADE INTERGERACIONAL.

O Princípio da Equidade Intergeracional projeta-se ao futuro, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da Carta maior de 1988 e Princípio 3 da Eco 92).

Segundo Weiss, (1992 p. 401-405 *apud* Carvalho 2008, pg. 21-22):

A teoria da equidade intergeracional é formada por três princípios-base: a conservação de opções, a conservação de qualidade e a conservação de acesso. (1) o *princípio da conservação das opções* atribui a necessidade de que cada geração conserve a diversidade dos recursos naturais e culturais, a fim de não restringir as opções disponíveis às futuras gerações. Diante de tal princípio, as futuras gerações terão maior aptidão para a sobrevivência e desenvolvimento com a conservação de uma variedade de opções no que diz respeito à diversidade dos recursos naturais e culturais. Da mesma forma, pode-se dizer que a solução dos problemas a serem enfrentados pelas futuras gerações será mais facilmente encontrada se for resguardada essa diversidade. (2) O segundo princípio é chamado de *conservação de qualidade*, segundo o qual é necessário que cada geração transmita às demais a qualidade ambiental planetária em condições equivalentes às recebidas. (3) O direito de acesso aos recursos naturais e culturais dos membros das presentes (intrageneracional) e futuras gerações (intergeracional) é resguardado no princípio da conservação de acesso.

O Estudo de Impacto Ambiental trabalha na prevenção de danos iminentes e futuros, amoldando-se ao comando de proteção ambiental tanto para as presentes como para as futuras gerações.

3.3. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

O Princípio XV da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992, descreve com clareza o princípio da precaução:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o Princípio da Precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Por esse princípio considera-se *in dubio pro natura*, ou seja, se o órgão técnico-ambiental não tiver condições de antever os danos ambientais que determinada atividade ou empreendimento poderão originar, deve-se dar prevalência ao meio ambiente, não permitindo que a atividade ou empreendimento venham a se desenvolver até que as consequências possam ser efetivamente aferidas e mensuradas.

Sua aplicação baseia-se na existência de indícios de dano. Através dele impõe ao interessado a obrigação de demonstrar a inexistência de riscos, ou seja, a inversão do ônus da prova.

A aplicação do princípio da precaução impõe uma obrigação de vigilância, tanto para preparar a decisão, como para acompanhar suas consequências. E, sobretudo, ela promove a responsabilidade política em seu grau mais elevado, uma vez que obriga à avaliação competente dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decisão de agir ou se abster.

Sob a análise de Edis Milaré (2004, pg.144, *apud* MIRRA, 2001), “é substantivo do verbo precaver-se (do Latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha a resultar em efeitos indesejáveis”.

Sob a ótica de Derani (1997, pg. 167),

“O Princípio da Precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir dessa premissa, deve-se também considerar não só o risco iminente de uma determinada atividade como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade. Trata-se, efetivamente, de um dos princípios gerais do direito ambiental brasileiro, norma de observância obrigatória, inclusive na aplicação judicial do direito e da legislação protetiva do meio ambiente”.

As bases para a adoção do princípio da precaução na legislação brasileira foram estabelecidas com a aprovação da Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que dispôs entre os seus objetivos: a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (art. 4º, I e VI). Em termos de ação concreta foi estabelecida a obrigatoriedade da “avaliação de impactos ambientais” (art. 9º, III). Assim como leciona Paulo Affonso Leme Machado (2001, pg. 49), indiscutível se tornou a obrigação de prevenir ou evitar a ocorrência do dano ambiental, quando este pudesse ser detectado antecipadamente. Contudo, expressamente, ainda não havia sido introduzido o princípio da precaução no Brasil.

Posteriormente, surge a Resolução nº 001/1986 do CONAMA, a qual definiu em seu art. 6º, II, que o estudo de impacto ambiental desenvolverá: {...} a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da 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 prazo; temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

O Estudo de Impacto Ambiental é o instrumento que materializa o princípio da precaução e está previsto na Constituição Federal, no artigo 225, § 1º, IV, o qual é objeto de análise neste trabalho.

O Princípio da Precaução é também expresso no princípio 15 da Conferência das Nações Unidas, realizada em 1992, com o seguinte teor:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Expressa também na Convenção da Diversidade Biológica (assinada no Rio de Janeiro em 05 de julho de 1992, ratificada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo 2, de 03.02.1994, tendo entrado em vigor em 29.05.1994), que assim estabelece em seu preâmbulo: {...} é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica e (...) quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça.

Segundo entendimento de Machado (2004) quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível.

Conforme leciona Mirra (2002, pag. 02): {...} devem-se priorizar atitudes prudentes em relação aos efeitos nocivos de atividades potencialmente degradadoras, em atenção à evidência, hoje incontestável, de que os prejuízos ambientais são, frequentemente, de difícil, custosa e incerta reparação.

Assim, conclui Mirra, {...} entre decidir com rapidez sobre a implantação de um empreendimento e decidir com maior margem de acerto, ou menor margem de erro, após cuidadosa avaliação das repercussões ambientais do projeto, optaram o legislador e o constituinte pela segunda alternativa, conscientes da necessidade de adotar-se uma postura de segurança e prudência, em função da dimensão e, muitas vezes, da irreversibilidade de

determinadas agressões ambientais supervenientes a empreendimentos bem intencionados, mas que, por deficiência na capacidade de prever os impactos nocivos sobre a vida e a qualidade de vida da população durante a fase de planejamento, acabam por ter seus efeitos positivos imediatos praticamente anulados pela sequência dos anos (MIRRA, op. cit. p. 04).

Para que seja efetivamente aplicado, o Princípio da Precaução tem de “suplantar a pressa, a precipitação, a improvisação, a rapidez insensata e a vontade de resultado imediato” (MACHADO, 2001, p.60-61).

3.4. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Também de enorme relevância para o estudo do Direito Ambiental, o Princípio da Prevenção, tem por escopo os danos futuros certos, isto é, cuja ocorrência é certa. Exige-se que o órgão técnico-ambiental primeiro busque alternativas para evitar a lesão ao ecossistema, porém, não sendo possível evitar que o dano ambiental causado pela atividade ou empreendimento desenvolvido venha a ocorrer, deve-se ao menos buscar formas de reparação da lesão ambiental por meio de medidas compensatórias.

O Princípio da Prevenção encontra respaldo no art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, que dispõe, *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 - Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

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.”

Foram criados, em nosso ordenamento jurídico, alguns instrumentos de tutela ambiental, que guardam uma relação muito estreita com o Princípio da Prevenção, que são o licenciamento ambiental, o estudo prévio de impacto ambiental e o zoneamento ambiental.

Paulo Affonso Leme Machado (1994, pg. 36) organiza em cinco itens a aplicação do princípio da prevenção:

“1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamentos ambiental

e econômico integrados; 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; e 5º) Estudo de Impacto Ambiental”.

Brilhante pontuação de Oliveira (2014) diz que “o grande desafio para o Princípio da Prevenção e para os instrumentos legais advindos de sua lógica, é conseguir sobressair-se aos interesses econômicos que vigoram em nossa sociedade, onde medidas de cuidado com o ambiente são vistas como custos inaceitáveis”.

3.5. PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE

Através desse princípio, todo dano causado ao meio ambiente, seja pela ação ou omissão, por pessoa física ou jurídica, deve ser respondido, podendo ficar sujeito a sanções cíveis, penais ou administrativas separadamente ou em conjunto.

O artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1998 prevê responsabilidade objetiva para danos ambientais ao dispor que 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.

Na esfera da responsabilidade geral, a sanção civil tem basicamente uma dupla função: garantir às pessoas o direito de segurança, de tal forma que os indivíduos se sintam compelidos a respeitar o patrimônio alheio, e servir como sanção civil de natureza compensatória, mediante reparação do dano causado à vítima (LEITE, 2003, pg. 114).

A responsabilidade, no âmbito penal é o recurso extremo de que se vale o Estado para coibir as ações consideradas ilícitas, e se distingue da responsabilidade civil, considerando que a primeira tem como objetivo aplicar penas em condutas ilícitas e a última se caracteriza pela obrigação de indenizar a vítima pelo dano causado (*Ibid.*,pg.114).

Na esfera administrativa, a sanção é a imposição pelo Poder Público, dotado de poderes administrativos, com vistas à realização das tarefas administrativas a ele inerentes (*Ibid.*, pg.117).

A imposição ao poluidor da obrigação de indenizar os danos causados expressa no art.4º, VII, da Lei 6938/81, também tangencia o Princípio da Responsabilidade.

Por fim, a Declaração do Rio (Eco 92) em referência ao Princípio da Responsabilidade, exige que os Estados devam desenvolver as legislações nacionais relativas à responsabilidade e à indenização das vítimas de danos ambientais.

3.6. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável também é basilar para a compreensão do Direito Ambiental e do Estudo de Impacto Ambiental, expresso como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, art. 4º, I, da Lei 6938/81, devendo-se, para sua materialização, compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi trazido para o discurso público pioneiramente em 1987 através do relatório Brundland, também conhecido como relatório Nosso Futuro Comum (Our Common Future) e descreve como sendo o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades, que posteriormente foi incorporado como princípio da ECO-92 (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento).

O Estudo de Impacto Ambiental é uma importante ferramenta para o desenvolvimento sustentável, já que é através dele que se faz a compatibilização do desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente.

3.7. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Através do princípio da participação, a sociedade assume um importante papel na preservação ambiental e deixa de ser mera espectadora, fazendo uma ligação com a democracia direta ou participativa, considerando que é também dever da coletividade defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da Carta maior de 1988). Este princípio traduz o envolvimento de todos os segmentos da sociedade nas questões ambientais, como um pleno exercício da cidadania.

Dessa forma, toda pessoa deverá ter acesso às informações de que dispõem as autoridades públicas sobre o meio ambiente, incluindo-se as informações sobre as atividades e/ou obras que oferecem perigo/risco de dano, assim como deverá ter direito à participação nos processos de tomada de decisões.

Os mecanismos de participação direta da população da proteção da qualidade ambiental são:

- I. Iniciativa popular no procedimento legislativo (art. 61, *caput* e § 2º, da CF), a realização de referendos sobre leis (art. 14, inc. II, da CF) e a atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos.
- II. A sociedade pode também atuar diretamente na defesa do meio ambiente participando na formulação e na execução de políticas ambientais, por

intermédio da atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados responsáveis pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da execução de políticas públicas; por ocasião da discussão de estudos de impacto ambiental em audiências públicas (art. 11, § 2º, da Resolução 001/86 do Conama) e nas hipóteses de realização de plebiscitos (art. 14, inc. I, da CF).

- III. E, finalmente, o terceiro mecanismo de participação popular direta na proteção do meio ambiente é por intermédio do Poder Judiciário, com a utilização de instrumentos processuais que permitem a obtenção da prestação jurisdicional na área ambiental (entre todos, o mais famoso deles, a ação civil pública ambiental da Lei 7.347/85).

3.8. PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO DEFICIENTE

Araújo (2017) explica que há um dever fundamental por parte do Poder Público e da coletividade na proteção ao meio ambiente. Desta forma, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de terceira dimensão, não pode ser insuficiente, cabendo aos Estados promulgar leis eficazes de proteção aos ecossistemas. Assim, pelo Princípio da Vedação da Proteção Deficiente, os objetivos e prioridades em matérias de regulamentação do meio ambiente devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento às quais se aplicam, vedando a criação de normas ambientais inadequadas.⁹

Esse princípio está diretamente ligado ao Princípio da Proibição do Retrocesso ecológico, pois assim como se devem formular leis eficazes de proteção, também não se pode retroceder com relação aos direitos já conquistados e consagrados.

3.9. PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO ECOLÓGICO

Nos ensina Michel Prieur (2012):

“No atual contexto em que o direito ambiental se encontra, consagrado em um grande número de constituições como um novo direito humano, ele se vê paradoxalmente ameaçado em sua substância. Dita ameaça poderia inclusive conduzir a um retrocesso, constituindo-se numa verdadeira regressão prejudicial ao homem e à natureza, doravante reconhecidos como interdependentes.

“Os revezes da concepção do direito do meio ambiente se manifestam atualmente no nível dos direitos internos. Eles resultam de diversos fatores:

“- No plano jurídico, a teoria clássica do direito refuta a ideia de um direito adquirido às leis, ou seja, aquilo que uma lei consagra pode sempre ser revogado por outra lei.

⁹ ARAÚJO, Luis Claudio Martins, PRINCÍPIOS JURÍDICOS DO DIREITO AMBIENTAL, disponível em www.agu.gov.br/page/download/index/id/2965218, acessado em 20.02.2017.

“- No plano político e psicológico: a vontade demagoga de simplificar o direito leva à falta de regulamentação, ou até mesmo à falta de legislação na matéria ambiental, haja vista o número crescente de normas jurídicas ambientais. O conjunto complexo de normas ambientais, tanto jurídicas como técnicas, torna este direito inacessível aos leigos e colabora com o discurso favorável a uma redução nas limitações por meio de um retrocesso do próprio direito.

“- No plano econômico, a crise mundial caminha no sentido de reduzir as obrigações jurídicas em matéria ambiental consideradas como um freio para o desenvolvimento”.

O direito do meio ambiente não deveria entrar no rol de regras jurídicas irreversíveis e não revogáveis (pétreas) em nome do interesse comum da humanidade? A intangibilidade dos direitos humanos deveria socorrer um direito ambiental ameaçado.

Dessa forma, o princípio da vedação ao retrocesso, traduz-se na não admissão de recuo dos níveis de proteção em relação aos anteriormente consagrados e aos padrões ecológicos essenciais para existência.

4. O EIA/RIMA

O Estudo de Impacto Ambiental, objeto desse estudo, teve origem na Lei de Política Ambiental Nacional Americana em 1969 (National Environmental Policy Act, NEPA), que se tornou efetiva em 1º de janeiro de 1970, diploma que estabelece, em linhas gerais, a obrigação de ser incluída uma avaliação de impactos ambientais decorrentes em toda proposta legislativa e em toda relevante ação que possa ter efeito significativo sobre a qualidade ambiental.

Conforme explica Canter (1996), as regulamentações do CEQ (Council on Environmental Quality) devem ser entendidas em três níveis de análise: o primeiro se refere a categorias de exclusões, ou seja, quando a proposta não se mostra apta a causar impactos ambientais; o segundo, à categoria das propostas em que se decide pela apresentação de um documento técnico simplificado, denominado *Environmental Assessment (ES)*, porquanto os impactos ambientais não são relevantes; e o terceiro diz respeito às propostas em que seja absolutamente imprescindível a realização de um estudo aprofundado, o *Environmental Impact Assessment (EIS)*.

A lei americana (NEPA) influenciou a adoção de política similar em muitos outros países. No Brasil, em 1981, instituiu-se a Política Nacional do Meio Ambiente, através da Lei 6.938/81, um marco na proteção e defesa do meio ambiente. Houve então a inserção de inovadores princípios e regras indispensáveis à correta defesa do patrimônio ambiental, natural, artificial e cultural no direito positivo pátrio (Fink, 2004).

Surge o Licenciamento Ambiental e o Estudo Prévio de Impactos Ambientais como um sistema de controle capaz de garantir o desenvolvimento econômico, evitando o uso desmedido dos recursos naturais.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) instituiu, em sua resolução nº 001/1986, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) como instrumentos da política nacional do meio ambiente. Esses instrumentos visam compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a qualidade ambiental, tendo como objetivo precípuo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar as condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana¹⁰.

As particularidades desse instrumento foram reafirmadas na Constituição Federal de 1988, que o incluiu entre os instrumentos da ação administrativa essenciais à efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹¹, direito humano fundamental

¹⁰ Lei 6.938/81, art. 2º.

¹¹ Art. 225, § 1º, IV da Constituição Federal de 1988.

de realização inafastável antes da instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental (MIRRA, 2008, pg. 4).

Mirra (2008, pg. 4) esclarece;

“Que a compreensão desses aspectos acima referidos é importante, pois permite determinar os motivos que inspiraram o legislador e o constituinte ao introduzirem o estudo de impacto no direito brasileiro e os fins perseguidos na sua regulamentação, como elementos de legalidade e de constitucionalidade da utilização de tão extraordinário instrumento. E isso no sentido de que, se o uso que se fizer do EIA não estiver marcado pela obrigatoriedade da sua exigência às hipóteses previstas e não se mostrar estritamente orientado para cumprir esses objetivos de preservação da qualidade ambiental e de garantia da efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, resultarão caracterizadas a ilegalidade e a inconstitucionalidade na realização de obras e no exercício de atividades sujeitas a essa modalidade de estudo, por inobservância de normas legais e constitucionais e por desvio de finalidade.”

O EIA/RIMA é um procedimento administrativo obrigatório, o qual antecede o licenciamento das obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. Se corretamente aplicado, constitui-se em instrumento preventivo dos danos ambientais, que permite a integração de todas as partes envolvidas com a proteção e o manejo dos recursos naturais: Poder Público, sociedade civil e empresariado (BRASIL, 2014a).

Este instrumento foi criado exatamente para prever o dano antes da sua manifestação, daí a necessidade de que seja elaborado no momento certo: antes do início da execução do projeto. Tem o EIA/RIMA o objetivo central de evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele, depois, nefasto ou catastrófico para o meio ambiente (Milaré, 2002).

Para Capelli (1993, pg. 154),

“O Estudo de Impacto Ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, 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. Tais medidas serão fruto da conclusão de estudos realizados por equipe multidisciplinar, anteriores à operação da atividade efetiva ou 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.”

A mesma autora supracitada acredita que o EIA é um instrumento de controle prévio ao licenciamento exatamente 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. Ademais, o EIA também permite uma criteriosa avaliação científica dos impactos, tanto os positivos quanto os negativos, podendo inclusive ensejar o indeferimento das licenças ambientais.

Bursztyn (1994) observa que nos casos em que o EIA/RIMA é exigido na regularização de parcelamentos, este não cumpre o preceito constitucional de ser um estudo

prévio, da mesma forma que não é plenamente explorado como instrumento de planejamento urbano. Na verdade, é utilizado apenas para cumprir uma exigência da legislação ambiental, limitando-se a justificar o empreendimento tal como já está implantado. Não são discutidos, a fundo, os aspectos locacionais do projeto e praticamente são nulos os casos em que os estudos concluem pela não viabilidade de execução do empreendimento.

O EIA/RIMA deve ser realizado por uma equipe técnica multidisciplinar, que contará com profissionais das mais diferentes áreas, como, por exemplo, geólogos, físicos, biólogos, psicólogos e sociólogos, entre outros, os quais avaliarão os impactos ambientais positivos e negativos do empreendimento pretendido. Objetiva-se com isso a elaboração de um estudo completo e profundo a respeito da pretensa atividade (Fiorillo, 2009).

Os profissionais responsáveis pelo estudo podem responder criminalmente conforme previsto na Lei 9.605/98:

Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou repertório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão:
 “Pena – reclusão, de 3 a 6 anos, e multa. Se o crime é culposo: Pena – detenção, de 1 a 3 anos.

Referida lei trouxe sensível reforço na tutela do meio ambiente, pois dispõe sobre sanções administrativas e penais para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Foi a primeira lei que criminalizou, de forma efetiva, as condutas nocivas ao meio ambiente.

Portanto, o EIA deve ser elaborado por profissionais legalmente habilitados e deve: i) contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; ii) identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; iii) definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; iv) considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade com este (BRASIL, 2014b).

O estudo de impacto ambiental deverá desenvolver, no mínimo, as seguintes atividades (art. 6º, Resolução CONAMA 01/1986):

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o 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, as correntes atmosféricas;
 b) o 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;
 c) o meio socioeconômico - 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.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da 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 - 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 - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental, o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

A obrigatoriedade desses estudos significou um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, dado que, até meados da década passada, nos projetos de empreendimentos, apenas eram consideradas as variáveis técnicas e econômicas, sem qualquer preocupação mais séria com o meio ambiente e, muitas vezes, em flagrante contraste com o interesse público. A insensibilidade do poder público permitia que obras gigantescas, altamente comprometedoras do meio ambiente, fossem erigidas sem um acurado estudo de seus impactos locais e regionais, com o que se perdiam ou se comprometiam, não raro, importantes ecossistemas e enormes bancos genéticos da natureza ¹²(Milaré, 2002).

Várias são as atividades e obras que devem se sujeitar ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental. O rol de empreendimentos considerados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente está expresso no art. 2º da Resolução CONAMA 001/1986. São eles: estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; ferrovias; portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66; oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV; obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; extração de combustível

¹² A hidrelétrica de Balbina, por exemplo, no rio Uatumã, 150 quilômetros ao norte de Manaus, teve suas comportas fechadas em outubro de 1987 com o objetivo de formar um reservatório de 1580 km², o décimo quinto maior lago artificial do mundo inundando florestas que representam 15% do território da Holanda para geração de apenas 225MW, que mal cobrem 60% das necessidades daquela cidade de médio porte. Um clamoroso desastre ecológico! Em Tucuruí, por sua vez, o Brasil gastou 10 bilhões de dólares (recursos que não tinha e ficou devendo), inundou mais de 2000 km² de florestas e prejudicou índios e populações locais para produzir energia elétrica fornecida a preço subsidiado a empresas transnacionais que industrializam alumínio, produto que sequer fica no país, já que é exportado. E o produzem aqui exatamente por não quererem esse tipo de atividade nos países de origem, pelo alto custo financeiro e ambiental! (Cf. Washington Novaes, "A Terra Pede Água", revista Imprensa, São Paulo, 54:21 e 23.). Tudo isso sem falar no projeto das gusarias da área do Grande Carajás, que consomem mais de uma tonelada de carvão (de floresta) para produzir uma tonelada de gusa, a ser exportada a 110 dólares a tonelada, quando só o carvão vale 300 dólares a tonelada nos portos europeus! (Cf. Washington Novaes, art. cit., pg.23.) É por caminhos como esses que andávamos cegamente, ficando cada dia mais pobres. Tivessem sido elaborados sérios estudos de impacto ambiental, boa parte desses recursos poderia ter sido aproveitada e preservada. Além disso, um amplo e transparente debate sobre os projetos teria permitido a realização de estudos tendentes a encontrar alternativas tecnológicas para eles, não se excluindo sequer a opção pela não realização, em face dos altos custos sociais e ecológicos decorrentes.

fóssil (petróleo, xisto, carvão); extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos); distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI; 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; projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia¹³.

O entendimento de muitos doutrinadores é que essa relação de atividades que, presumidas de maior potencial ofensivo, estariam a demandar a realização de estudo prévio de impacto ambiental, é meramente exemplificativa. No entanto, esse rol pode ser ampliado, porém jamais reduzido. Isso significa que obras ou atividades não constantes na relação do art. 2º da Resolução 001/86, que forem capazes de causar significativa degradação ambiental, podem ser submetidas ao EIA.

O órgão ambiental, defrontando-se com atividade não constante no rol, mas capaz de sensível degeneração do ambiente, deve determinar a realização do estudo de impacto. Nesses casos, entramos na seara da discricionariedade da administração pública, no julgamento de quais obras podem causar significativo impacto ambiental. No entanto, tal decisão poderá ser apreciada e questionada judicialmente.

Haveria, assim, duas situações a considerar para aferição da gravidade do impacto (Milaré, 2002). A primeira apresenta um rol de atividades onde a significância é presumida, vinculando o administrador, que, preso à lei, não pode transigir. A segunda engloba os casos rebeldes à previsão legal específica, cuja apreciação, seja para determinar ou dispensar o estudo, fica entregue ao poder discricionário, mas não arbitrário, do órgão de gestão ambiental. Respeitando-se os posicionamentos contrários a obrigatoriedade da sujeição ao EIA das atividades elencadas no artigo 2º da Resolução CONAMA 001/86, justifica MIRRA (2008, pg.73):

“Não parece como lógico e nem razoável que a enumeração das atividades sujeitas ao EIA, mesmo sendo exemplificativa, não as torne obrigatórias, pois nesse caso resultaria sem efeito e verdadeiramente inócua a providência normativa de listar pormenorizadamente algumas obras e empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente.

Seria inclusive contraditório que o legislador e o próprio administrador no exercício do poder regulamentar, como mecanismo destinado a balizar a ação dos demais poderes públicos e dos particulares, estabelecessem um rol mínimo de atividades cujo licenciamento demandaria o EIA, se, ao mesmo tempo, se permitisse aos órgãos ambientais, por sua própria conta, dispensarem algum desses empreendimentos da obrigatoriedade de submeter-se à avaliação de impacto

¹³ Art. 2º da Resolução CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986.

No entanto, no parágrafo único do art. 3º da Resolução 237/97 do CONAMA lê-se que o órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento. Mirra (2008) adverte que essa norma do art. 3º, parágrafo único da Resolução 237/97, deve ser interpretada em consonância com o disposto no art. 2º da Resolução 001/86, de tal sorte que a sua aplicação se restringe aos casos em que esta última não impõe à exigência do EIA/RIMA, ou seja, nos casos em que a atividade não estiver arrolada no art. 2º da Resolução 001/86 e não constatado o caráter potencialmente impactante do empreendimento, competirá ao órgão ambiental, definir, então, quais estudos se farão necessários ao exame da viabilidade do projeto.

O mesmo autor cita pronunciamento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em julgado relatado pela eminente Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, a respeito da submissão da Administração ao princípio da obrigatoriedade na exigência da realização do estudo de impacto ambiental para obras e atividades relacionadas no art. 2º da Resolução 001/1986 do CONAMA:

“Constitucional. Administrativo. Ação civil pública. Decisão concessiva de liminar. Agravo de instrumento. Reexame dos pressupostos. Construção de terminal de grãos. Dique provisório. Deferimento do licenciamento ambiental. Necessidade do EIA/RIMA. Resolução n. 001/1986-CONAMA.

1. O CONAMA, por meio da Resolução n. 001/1986, em seu art. 2º, erigiu lista, exemplificativa, das atividades modificadoras do meio ambiente que dependerão de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto ambiental – RIMA para obter o licenciamento ambiental, dentre elas, portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos.

2. A construção de silos, píeres, dolphins, esteiras transportadoras, ou seja, de um terminal de grãos é essencialmente obra de ampliação de Porto, portanto, atividade explicitamente mencionada pela Resolução n. 001/1986, regida pelo princípio da obrigatoriedade, segundo o qual a Administração deve, e não simplesmente pode, determinar a elaboração do EIA.

3. O endicamento só é necessário porque é obra de infra-estrutura para a construção do ‘terminal de grão’ e tem a finalidade de ensecar a área de construção. Ele é a primeira fase do empreendimento em questão sem o qual não é possível levar adiante a obra.

4. Agravo de instrumento improvido.”¹⁴

Portanto, presente qualquer uma das hipóteses do artigo 2º da Resolução 001/1986, deve, obrigatoriamente, ser exigida a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, vedada a sua dispensa pela administração, ainda que fundamentada, assim como, substituir por estudos alternativos como o Relatório Ambiental Preliminar (RAP) e o Estudo Ambiental Simplificado (EAS).

Empreendedores e Administração pública têm, portanto, na relação do artigo 2º da Resolução 001/86 – CONAMA a indicação constitucional das atividades que podem provocar

¹⁴ AI n. 2000.01.00.019713-1-PA – 6ª T. – j. 29.9.2003 – DJU 10.11.2003 – Revista de Direito Ambiental, vol. 36, pg. 265, *apud* MIRRA, Alvaro Luiz Valery, Impacto ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira, 4ª Ed., Editora Juarez de Oliveira, 2008, pg. 78.

significativa degradação do meio ambiente. Por isso, com muita precisão, afirma o jurista Paulo de Bessa Antunes que “a dispensa, imotivada, ou em fraude à Constituição, do Estudo de Impacto Ambiental deve ser considerada falta grave do servidor que a autorizar”.

Paulo Affonso Leme Machado (2001) corrobora o entendimento de que para as hipóteses de licenciamento ambiental das atividades elencadas no art. 2º da Resolução 001/1986, a prévia elaboração e aprovação do estudo de impacto permanecem inafastáveis, sem possibilidade de dispensa pelo órgão ambiental.

O RIMA reflete todas as conclusões apresentadas no EIA. Constitui um documento do processo de avaliação de impacto ambiental e deve esclarecer todos os elementos da proposta em estudo, de modo que possam ser divulgados e apreciados pelos grupos sociais interessados e por todas as instituições envolvidas nas tomadas de decisões.

O RIMA deve conter, de acordo com os incisos I a VIII do art. 9º da Resolução CONAMA 001/86:

- I) os objetivos e as justificativas do projeto, sua relação e sua 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 de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia e os empregos diretos e indiretos a serem gerados;
- III) a síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência do projeto;
- IV) a descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e da operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;
- V) a caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas e a hipótese de sua não realização;
- VI) a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;
- VII) o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;
- VIII) a recomendação quanto à alternativa mais favorável, conclusões e comentários de ordem geral (BRASIL, 2014b).

Ambos compõem um conjunto de procedimentos capazes de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistêmico dos impactos ambientais de uma ação proposta e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção ao meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto (BRASIL, 2014b).

Como pontua MIRRA (2008), a publicidade do EIA/RIMA não deve se limitar à divulgação oficial da sua realização, mas deve, além disso, incluir o acesso do público em geral à totalidade da documentação, para conhecimento e possíveis discussões nas audiências

públicas¹⁵. A audiência pública figura como um dos mais importantes instrumentos de participação popular na proteção do meio ambiente.

Segundo o art. 2º, § 1º, da Resolução n. 009/1987 do CONAMA, o órgão público após o recebimento do RIMA, publicará edital e anunciará pela imprensa local a abertura de prazo de 45 dias para a solicitação de audiência pública para a discussão do empreendimento.

A convocação de uma audiência pública faz-se quando: a) o órgão ambiental público julgar necessário; b) houver solicitação de entidade civil; c) houver solicitação do Ministério Público; d) houver solicitação por parte de cinquenta ou mais cidadãos (art. 2º *caput*, da Resolução nº 009/1987 do CONAMA).

O Estudo de Impactos Ambientais e o respectivo relatório, quer de forma anterior ao licenciamento da atividade potencialmente degradante ou oportuna, quer posterior ao licenciamento, considera-se uma relevante técnica jurídica obrigatória, constitucional e legalmente imposta, no âmbito administrativo e extrajudicial, de caráter preventivo de danos ambientais ou de natureza recuperatória e de melhoria da qualidade ambiental propícia à vida, tendo como objetivo prever, prevenir, evitar ou reduzir danos ambientais (Custódio, 2005).

O EIA/RIMA vai ao encontro dos princípios da prevenção e precaução, pois está inserido na primeira etapa do processo de licenciamento e deve ser exigido, elaborado e aprovado antes da expedição da Licença Prévia (LP), como condição desta, já que é nessa fase que se realizam os estudos de viabilidade do projeto e nenhum outro estudo é mais adequado para tal finalidade do que o EIA.

Uma questão bastante importante sobre a análise e aprovação do estudo de impacto ambiental, é sobre a influência do estudo na aprovação da licença. A conclusão emitida pela equipe responsável pela elaboração do EIA vincula o órgão ambiental em sua decisão? Ou seja, se o estudo concluir pela viabilidade do empreendimento, deve, necessariamente, ser concedida a licença e vice-versa?

O entendimento dominante é o de que as conclusões do EIA não vinculam o órgão administrativo ambiental. Consideram que o EIA apenas orienta a decisão da administração.

Paulo de Bessa Antunes (2005, pg. 313), tem a seguinte posição: “As conclusões do estudo de impacto ambiental obrigam a Administração [*ou seja, a decisão em conceder ou não a licença deve estar vinculada ao estudo de impactos ambientais*] Com isto, a Administração não poderá licenciar nenhum empreendimento se a recomendação contida no Estudo de Impacto Ambiental for contrária ao licenciamento. E mais, as recomendações de correção do projeto, igualmente, são cogentes para o administrador”.

¹⁵ As audiências públicas, são reuniões que têm como objetivo informar o público, debater o projeto e conhecer as opiniões da população sobre a implantação dos projetos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. Foram regulamentadas na Resolução 009 de 1987 do CONAMA.

Continua Paulo de Bessa:

“O comando legal suficiente a ordenar tal vinculação existe. É a própria Lei Fundamental que determina uma limitação objetiva da discricionariedade administrativa quando se trata de licenciamento ambiental. (...) A limitação da discricionariedade administrativa é evidente, pois os Estudos de impacto ambiental servem para oferecer uma análise técnica dos efeitos que decorrerão da implantação do projeto. Vale observar que o Estudo de impacto ambiental deve oferecer uma visão abrangente das consequências e, uma vez que tais elementos tenham sido fornecidos aos administradores, caberá ao governo realizar um balanço entre todas as opções, consideradas, inclusive, aquelas de natureza socioeconômica. A vinculação existe, na medida em que a Administração Pública deverá levar em conta, ao realizar a sua decisão para a implantação ou não do projeto, os elementos

que constem do Estudo de impacto ambiental e do seu relatório de impacto sobre o meio ambiente”.

Conclui:

“Qual o exato significado da vinculação ao conteúdo dos estudos? A expressão tem o significado de que a Administração Pública não poderá apresentar razão para justificar a implementação do projeto, ou a negativa de implementá-lo, em elementos que não constem dos autos do EIA/RIMA. Qualquer decisão a ser tomada deverá, necessariamente, ter como base os estudos elaborados pela equipe técnica”.

Muitas são as críticas feitas ao EIA/RIMA, mas a mais recorrente é a de considerá-lo como um entrave ao desenvolvimento econômico. E é por esse motivo que surgem propostas para restringirem a sua exigência a um número cada vez menor de atividades degradadoras.

5. RELATÓRIO AMBIENTAL PRELIMINAR

Em 1994, com a edição da Resolução SMA n° 42, houve uma ruptura na estrutura vigente dos procedimentos de licenciamento ambiental com a inserção do Relatório Ambiental Preliminar (RAP), instrumento que ainda é motivo de muita polêmica e discussão por grande parcela das comunidades científicas e jurídica.

Neto (2004, pg. 4) conclui que a Resolução SMA 42/94 não apenas flexibilizou as normas federais, aplicáveis ao licenciamento ambiental, como também, “afrouxou-as”, com implicações no campo jurídico quanto a sua constitucionalidade, face à exigência contida no art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal e no artigo 2º, da Resolução CONAMA n° 01/86.

Não existe nenhuma norma que especifique a elaboração do RAP, cabendo ao responsável pelo projeto e ao órgão ambiental decidir a melhor forma de elaborá-lo, ou seja, o processo é totalmente subordinado ao poder discricionário do órgão ambiental.

O RAP é um documento mais simples do que o EIA, apesar de seu direcionamento também apontar para a avaliação da viabilidade de empreendimentos/obras potencial ou efetivamente causadores de degradação ambiental.

A Resolução SMA 42/94 não diz, nem minimamente, o que vem a ser o RAP, como deve ser elaborado ou o que pretende ver contemplado em seu bojo, deixando em suspenso a estruturação do RAP, totalmente dependente de um roteiro de orientação a ser estabelecido pela SMA. A “roteirização” somente seria admissível se objetivasse dirimir dúvidas particularizadas, sendo totalmente descabida como regra geral de elaboração do RAP como um documento técnico. A estrutura modular deste, com certeza, deveria constar do corpo principal da Resolução. Assim, a imposição de que o pedido de licença ambiental seja instruído com o Relatório Ambiental Preliminar, figura incógnita, chega a ser ridícula (Neto, 2004, pg. 142).

Afirma Neto (2004) que:

“O Licenciamento sob a égide da Resolução SMA n° 42/94 pode levar à expedição de uma licença ambiental contaminada pela ilegitimidade, por duas razões: a primeira, porque a própria norma, além de omissiva, não é clara o suficiente; a segunda, porque o RAP deve ser entendido como um ilustre desconhecido do contexto jurídico, não sendo possível saber, quando realizado com base no roteiro do DAIA, se contém todos os elementos que seriam juridicamente exigíveis para atender à finalidade primordial, qual seja, a de ser instrumento de avaliação de impacto ambiental, já que as regras não se acham descritas em norma de comando geral, oponível a todos; e pior, deixa de revelar de forma insuspeita, se os elementos que contém foram concebidos sob bases verídicas.”

6. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O EIA/RIMA é parte integrante do processo de licenciamento ambiental das atividades com significativo potencial de degradação, como condição para a obtenção da licença prévia.

Segundo a Resolução CONAMA nº 237/97, licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente verifica a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetivos ou potencialmente poluidores ou que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O Licenciamento Ambiental destaca-se como um dos mais importantes mecanismos estatais de defesa e preservação do meio ambiente, considerando que é através dele que a Administração Pública impõe condições e limites para o exercício das atividades potencial ou efetivamente causadoras de impacto ambiental.

“Enquanto procedimento, o licenciamento comporta direitos e obrigações à Administração e ao administrado.

“Do lado da Administração, está o exercício do poder de polícia administrativa, ao exigir o cumprimento de regras minimizadoras do impacto negativo causado ao meio ambiente, estará cumprindo o seu dever de zelar pelo bem-estar e interesse da coletividade” (OLIVEIRA, 1990, pg. 9).

Trata-se de um procedimento que tem por objetivo verificar se uma determinada atividade está adequada aos padrões de qualidade ambiental prescritos pela legislação. A licença que se visa não é una, compreende várias fases da atividade, por isso funciona de forma tripartite, consistindo em três modalidades de Licença (Art. 8 da Resolução 237/97 do Conama):

Licença Prévia: É a Licença concedida na fase do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidas nas próximas fases de sua implementação.

Licença de Instalação: É a licença que autoriza a instalação ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes que constituem motivo determinante.

Licença de Operação: É a licença que autoriza o funcionamento da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Portanto, três são as etapas do licenciamento ambiental para a expedição de três licenças, sucessivamente. Não podendo suprimir nenhuma das etapas e nem se dar início a uma nova sem o encerramento da anterior, sob pena de configurar-se ilegalidade no exercício da atividade (MIRRA, 2008).

Fink, Alonso Jr. e Dawalibi (2004) afirmam que esse procedimento é conduzido no âmbito do poder executivo, no regular exercício do seu poder de polícia, isto é, o poder de controlar o exercício de determinadas atividades permitidas aos particulares.

O Licenciamento obedece às seguintes etapas (Fig.):

Fig. 1. Etapas do Licenciamento Ambiental, segundo o Manual para Elaboração de Estudos para o Licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental de 2014.

O Estudo de Impactos Ambientais está inserido na primeira etapa do processo de licenciamento ambiental e deve ser elaborado antes da Licença Prévia, como condição desta.

Grande questão que se coloca em relação ao licenciamento ambiental é saber qual órgão da Administração é competente para este fim. A legislação não define um único órgão

para proceder a todo e qualquer licenciamento. Portanto, a competência para o procedimento de Licenciamento Ambiental é concorrente¹⁶ entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A lei fixa apenas a competência conforme a abrangência direta do impacto ambiental provocado, ou que se pode provocar. No entanto, através da Lei Complementar n. 140/2011, que regulamenta o artigo 23, parágrafo único e incisos III, VI e VII da Constituição Federal e trata da “cooperação” entre União, estados, Distrito Federal e municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa a proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate da poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora”, definiu-se que os empreendimentos deverão ser licenciados por um único ente federativo. A LC 140/2011 transferiu a maior parte dos licenciamentos ambientais para os municípios, que por sua vez, não possuem, em sua maioria, estrutura adequada para promover ações em defesa da proteção do meio ambiente e a correta prestação dos serviços ambientais.

A referida Lei Complementar fixa como competência da União, licenciar os empreendimentos e atividades (art. 7º, XIV):

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de Junho de 1999;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Aos Municípios fixou-se a competência para licenciar os empreendimentos: (art. 9º, XIV):

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade;
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

E aos estados, competência residual.

¹⁶ Competência concorrente é aquela que se exerce simultaneamente sobre a mesma matéria por mais de uma autoridade ou órgão.

Tão importante quanto o licenciamento ambiental, são a fiscalização e o monitoramento. A primeira fica com a responsabilidade de impor penalidades em casos de inobservância das normas legais e dos critérios fixados no licenciamento, enquanto que o monitoramento se encarrega da verificação do fenômeno resultante do impacto ambiental, com a possibilidade de revisão de certos procedimentos técnicos nos casos de erro de avaliação anterior.

No Estado de São Paulo, o órgão encarregado de prestar o serviço público do licenciamento ambiental é a Secretaria do Meio Ambiente – SMA, através da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB).

7. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E DO ESTADO DE SÃO PAULO RELACIONADAS AO EIA/RIMA

“O homem tem de compreender que as suas repetidas agressões ao ambiente transtornam os mecanismos fundamentais da evolução e arriscam-se a provocar o desaparecimento da espécie humana”¹⁷.

A proteção jurídica do meio-ambiente aparece, então como exigência desta situação “sufocante” de degradação da qualidade de vida.

Benjamin (1993) diz que múltiplos são os fatores, como o esgotamento dos recursos naturais do planeta, a contaminação de alimentos e das reservas de água potável, o desaparecimento contínuo de espécies, a destruição da camada de ozônio, a multiplicação dos depósitos de lixo tóxico e radioativo, a erosão dos solos férteis, o efeito estufa, a devastação do patrimônio ecológico, histórico e turístico que provocaram uma alteração de rumo na visão clássica de desenvolvimento e no próprio Direito.

O Estudo de Impactos Ambientais no Brasil foi contemplado pela primeira vez na Lei 6803, de 03 de julho de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Contudo, a previsão era um tanto tímida, uma vez que se limitava a exigir o EIA para a localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares.

Posteriormente, a Lei 6.938, de 31.08.1981, inseriu a Avaliação de Impactos Ambientais e o Licenciamento Ambiental como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. São eles:

Art. 9º São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II – o zoneamento ambiental;

III – a avaliação de impactos ambientais;

IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V – os incentivos à produção e instalação de equipamento e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental;

IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção de degradação ambiental;

X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Ibama;

XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

¹⁷ Konrad Lorenz. Prêmio Nobel de fisiologia e medicina de 1973, *apud* BENJAMIN, Antônio Herman, FUNÇÃO AMBIENTAL in: DANO AMBIENTAL: PREVENÇÃO, REPARAÇÃO E REPRESSÃO – Vol. 2 – Coordenador: BENJAMIN, Antônio Herman, Editora: Revista dos Tribunais, 1993.

- XIII – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XIV – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

A referida Lei também estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) como órgão executor.

Através da Resolução 001, de 23 de janeiro de 1986 do CONAMA, disciplinou-se o EIA quanto às atividades que ensejam sua formulação, conteúdo mínimo e procedimento:

Artigo 2º - 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:

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

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

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

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, 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 10MW;

XII - Complexos e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha, ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

As audiências públicas foram previstas na Resolução 009 do CONAMA, de 03 de dezembro de 1987, que derrogou o artigo 11 da Resolução 01/86, retirando a discricionariedade do poder público na sua realização quando solicitadas pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos ou por entidade civil, sob pena de invalidade do futuro licenciamento.

A audiência pública ocorrerá, portanto: a) quando o órgão competente para a concessão da licença julgar necessário; b) quando cinquenta ou mais cidadãos requererem ao

órgão ambiental a sua realização; c) quando o Ministério Público solicitar sua realização. Caso não seja realizada a audiência pública, tendo havido requerimento de alguns dos legitimados, a licença concedida será invalidada.

A Constituição Federal de 1988 dedicou capítulo próprio ao Meio Ambiente, que se erigiu em categoria de bem de uso comum do povo, considerando-o essencial à qualidade de vida e determinando ao Poder Público e à coletividade a incumbência de preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações.

Para assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 5º, LXXIII CF/88), a Lei Maior tratou de forma pioneira o Estudo Prévio de Impacto ambiental ao exigi-lo em seu art. 225, § 1º, IV:

“§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:
(...)

“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”.

Também estabeleceu em seu artigo 23 a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente.

O Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, revogou expressamente o de nº 88.351/83 e dispôs competir ao CONAMA a fixação dos critérios básicos que determinam a realização do EIA; assegurou o acesso ao público, 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.

A competência para editar normas gerais sobre o Estudo de Impactos Ambientais é da União. Como observa Machado (2010), pode e deve a União valer-se de sua faculdade de ditar normas gerais para todo o país sobre como licenciar, quais os procedimentos fundamentais a serem observados nesse tipo preventivo e corretivo da intervenção dos organismos ambientais não só frente aos particulares, como aos próprios órgãos públicos, que exerçam atividades que degradem ou possam degradar o ambiente. No entanto, os Estados e os Municípios não perderam a liberdade de criar normas no concernente ao Estudo de Impacto, diante da existência de normas federais. Estas normas prevalecem em sua generalidade, mas o campo do Estudo de Impacto Ambiental é amplo e não foi todo preenchido pela norma federal. Espera-se que os Estados e Municípios adaptem a norma federal às suas peculiaridades, enriquecendo, assim, a já bem elaborada Resolução 001/86 – CONAMA.

O grande número de EIA/RIMA's apresentados estava gerando um grande acúmulo e os atrasos passaram a ser inevitáveis. Foi regulamentado, através da Resolução SMA 42, de 29 de novembro de 1994, o Relatório Ambiental Preliminar (RAP). Através da análise desse relatório, o órgão poderá indeferir o pedido de licença em razão de impedimentos legais ou técnicos, exigir a apresentação do EIA/Rima ou dispensá-la.

Através da Resolução SMA nº 54, de 30 de novembro de 2004, foi sistematizado o processo de licenciamento ambiental no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente. Inseriu-se no rol de estudos o Estudo Ambiental Simplificado (EAS), que é o documento técnico com informações que permitem analisar e avaliar as consequências ambientais de atividades e empreendimentos considerados de impacto ambiental muito pequeno e não significativo. Para esse tipo de empreendimento, o pedido de Licença Prévia se iniciará com a protocolização do EAS na CETESB (alterado pela SMA nº 49/14) que, após analisá-lo, poderá conceder a licença ou solicitar estudos mais aprofundados. Inclui-se também a consulta prévia, através da qual se solicita orientação quanto à definição do tipo de estudo ambiental adequado para análise da viabilidade ambiental de atividade ou empreendimento potencial ou efetivamente causador de impacto ao meio ambiente.

Deve-se perguntar quando e através de que meio é feita e por quem se faz essa “verificação” (Machado, 2010). É conhecida a dificuldade de recursos dos órgãos ambientais brasileiros; portanto, eles não têm o número de funcionários para fazer essa verificação prévia em cada pedido de licenciamento.

Lembra Machado (2010) que quem participa na elaboração desses documentos, tanto os integrantes da equipe multidisciplinar quanto os que fazem parte das consultorias, estão cometendo crime, sujeitando-se às penas contidas no art. 69-A do Código Penal em caso de inserção de informações falsas ou de fazê-lo enganosamente, de forma comissiva ou por omissão, por dolo, ou por culpa.

“A culpa por imperícia, para a qual não é preciso a intenção do agente, fica manifestada, também, quando o especialista não levanta criteriosamente os dados e não anexa os existentes em órgãos oficiais de pesquisa ou de informação. O engano parcial é muitas vezes utilizado, pois não se mente totalmente, mas se afirma o que se chama de “meias verdades”, que conduzem a falsas conclusões. É a falsidade cometida por aquele que sabe, mas não diz; por aquele que deveria aprofundar-se, mas fica na superficialidade da informação “ (MACHADO, 2010).

A Lei Estadual 13.542, de 08 de Maio de 2009 e o Decreto Estadual nº 57.933, de 02 de Abril de 2012, reorganizaram a Secretaria do Meio Ambiente, dispondo:

(...)

Art. 2º Constituem o campo funcional da Secretaria do Meio Ambiente:

I - de modo a atuar, no âmbito do Estado de São Paulo, como órgão seccional do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, de que trata a Lei federal nº

6.938, de 31 de agosto de 1981, e como órgão central do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA, constituído pela Lei nº 9.509, de 20 de março de 1997:

(...)

c) a elaboração de normas que regulem o licenciamento e a fiscalização ambiental no Estado de São Paulo, que deverão ser, obrigatoriamente, seguidas por todos os órgãos e entidades executores do SEAQUA, em especial pela CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, bem como pelas unidades de policiamento ambiental, da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

A Lei Complementar 140/2011 fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981¹⁸.

A nova redação do art. 10 da Lei 6938/81 dada pelo artigo 20 da LC 140/2011:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

A competência para fazer o Licenciamento Ambiental fica assim delimitada segundo a LC 140/2011:

União (Art. 7º, XIV): empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em países limítrofes; mar territorial, plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; terras indígenas; unidades de conservação instituídas pela União, exceto em áreas de proteção ambiental; dois ou mais Estados; caráter militar; material radioativo e energia nuclear; que tenham tipologia estabelecida por ato do poder executivo.

Estados Art. 8º: Competência residual.

Municípios (Art. 9º- XIV): Empreendimentos ou atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em áreas de proteção ambiental.

Sendo que os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos estabelecidos na Lei Complementar 140/2011 (Art. 13 da Lei

¹⁸ Lei Complementar 140, de 08 de Dezembro de 2011.

140/2011).

Objetiva-se evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos. Contudo, como aponta Machado (2013), existem municípios desprovidos de estrutura, que requerem a atuação de outros entes federativos, o que não feriria o princípio da eficiência, considerando que eficiência em termos ambientais é a garantia do equilíbrio ecológico.

A Resolução SMA nº 49, de 28 de maio de 2014, dispõe sobre os procedimentos para licenciamento ambiental com AIA, no âmbito da CETESB, e considerou a necessidade de revisão e atualização dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental prévio, de forma a permitir a racionalização operacional do sistema de licenciamento, como instrumento de gestão ambiental.

7.1. PONTOS CRÍTICOS NO SISTEMA EIA/RIMA NA LEGISLAÇÃO

Existem vários pontos críticos na regulamentação do EIA/RIMA e na sua efetiva implementação, como: I) a ausência de mecanismos que garantam a independência da equipe multidisciplinar responsável pela elaboração do projeto; II) A compensação do dano ambiental; III) O exame das alternativas técnicas; IV) O termo de referência para a elaboração do estudo e V) a exclusão da sociedade civil como parte efetiva do procedimento. Nesse sentido contribui 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” (BRAZIL, 2014a).

Com relação à independência da equipe multidisciplinar responsável pela elaboração do projeto, preceituava o art. 7º da Resolução 001/86 do CONAMA que o Estudo de Impactos Ambientais seria realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que seria responsável tecnicamente pelos resultados apresentados. MACHADO (2010) pontua que a revogação do aludido artigo pela Resolução CONAMA 237/97, foi uma longa luta no CONAMA, de pessoas e de grupos que se insurgiram contra a possibilidade de alguma independência na elaboração do EIA. Não só grupos privados, mas entidades paraestatais queriam atribuir a realização do estudo a seus empregados. E conclui afirmando que foi um grave retrocesso na legislação ambiental brasileira.

MACHADO (2010), critica a compensação do dano ambiental (prevista nos arts. 6º, III, e 9º, VI, da Resolução 001/86), citando o Prof. Michel Prieur, que a compara com uma espécie de comércio, que consiste em oferecer às populações concernentes uma contrapartida

em troca da aceitação do projeto. E que esse tipo de procedimento é perigoso, pois raramente a proteção do ambiente encontra seu valor e nada mais é do que a compra do direito de poluir ou de destruir um ecossistema. “Dessa forma, poder-se-á justificar qualquer projeto, mesmo aquele que mais destrua o meio natural, porque será sempre possível compensar noutro lugar ou de outra maneira.”

Outro ponto bastante crítico da legislação é o exame das alternativas técnicas e locacionais do projeto, pois os estudos em grande parte dos casos, são encomendados somente quando o projeto está inteiramente definido, prejudicando ou impedindo o estudo das alternativas e fazendo com que os estudos ambientais sejam elaborados em caráter de urgência.

O Termo de Referência é o documento expedido pelo órgão ambiental que estabelece o conteúdo mínimo a ser observado na elaboração do estudo ambiental definido para o empreendimento. A elaboração do Termo de Referência é uma das questões críticas, pois nem sempre os órgãos ambientais dispõem de modelos específicos para cada tipo de atividade a ser licenciada. Adota-se um modelo padrão, de forma genérica, deixando de contemplar as especificidades de cada obra ou empreendimento. Nos casos em que o Termo de Referência é muito genérico e não específico para o empreendimento, o estudo tende a ser desnecessariamente extenso, pouco objetivo e frágil nas suas conclusões e recomendações (SALGADO, 2006).

A exclusão da sociedade civil como participante efetiva do processo dá-se quando não são garantidas as condições para a participação dos grupos sociais que apresentem legítimo interesse no empreendimento. Nesse caso, o EIA e o RIMA poderão até ser tecnicamente bem elaborados, mas não atenderão aos fins como instrumento da política ambiental, nem poderão surtir efeitos jurídicos quanto ao licenciamento da obra ou atividade.

Para oferecer um procedimento efetivo, há que se observar o princípio da publicidade do EIA e de todos os seus atos. Porém, não é satisfatório que se dê ciência ao público através de editais na imprensa de que foi determinada a realização do EIA, mas é também necessário que se dê oportunidade para que os atos que convergem para uma decisão positiva ou negativa sobre a pretensão do projeto possam ser impugnados (BRASIL, 2014a).

Segundo Capelli (1993), o monitoramento disciplinado pela Resolução 01/86 do CONAMA não é efetivo em virtude da deficiência da máquina administrativa do país. Opta-

se pelo automonitoramento, que consiste no envio periódico dos efluentes das empresas ao órgão fiscalizador, previamente analisado por laboratórios não oficiais, o que debilita o acompanhamento das atividades poluidoras.

8. NOVAS REGRAS PARA O LICENCIAMENTO: DESREGULAMENTAÇÃO?

Há algum tempo que o Parlamento Brasileiro, controlado pelo empresariado, não economiza esforços na busca por alterações na legislação ambiental, mais precisamente a que regula o Licenciamento Ambiental e o Estudo de Impactos Ambientais.

Com a ideia de que o Licenciamento Ambiental e o estudo de impactos ambientais impõem entraves ao pleno desenvolvimento econômico do país, pretendem como solução rápida, sua flexibilização ou até mesmo seu aniquilamento.

Trata-se dos mecanismos e instrumentos mais importantes da Política Nacional do Meio Ambiente, que têm como função minimizar tanto quanto possível os impactos ecológicos negativos da instalação de uma obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

O Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo através do qual o órgão ambiental analisa a viabilidade ambiental e estabelece as condições de construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetivamente e potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental¹⁹.

Figura como um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, uma vez que possui envolvimento direto com o estudo de impacto ambiental e com a concretização dos princípios da Precaução, da Prevenção, da Publicidade, do Acesso à Informação e da Participação. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental é o instrumento pelo qual se pode assegurar o direito constitucional ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações.

Já afirmava Edis Milaré na década de noventa que a obrigatoriedade desses estudos significou um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, sendo que no passado apenas consideravam-se as variáveis técnicas e econômicas de um empreendimento, não havendo preocupação maior com o meio ambiente, nem com o interesse público. Não havia impedimentos para que obras gigantescas e altamente comprometedoras do meio ambiente fossem construídas sem um rigoroso estudo de seus impactos locais e regionais, o que resultava em grandes perdas e comprometimento de importantes ecossistemas e enormes bancos genéticos da natureza²⁰.

No ano em que se completam 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente, a qual trouxe conceitos inovadores, princípios norteadores, objetivos, instrumentos, finalidades, que protagonizou várias conquistas posteriores, como um capítulo especial na Constituição Federal de 1988, somos surpreendidos com a tentativa de esvaziamento e desconstrução do

¹⁹ Art. 1º, I da Resolução 237/1997 do CONAMA.

²⁰ Milaré, Edis, Estudo Prévio de Impacto Ambiental – Teoria, Prática e Legislação, Revista dos Tribunais, 1993.

Direito Ambiental Brasileiro.

Atualmente, tramitam no Brasil quatro propostas de alterações legislativas sobre o processo de Licenciamento Ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ao meio ambiente. Dois projetos de lei tramitam, em regime de urgência, no Congresso Nacional, um na Câmara dos Deputados, o PL. 3729/04 (o qual contém 16 projetos apensados), de autoria do Deputado Federal Luciano Zica²¹, e outro no Senado Federal, o PL. 654/2015, de autoria do Senador Romero Jucá²², a proposta de Emenda Constitucional 65/2012 e no Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – tramita o processo administrativo nº 02000.001845/2015-32, objetivando a alteração das Resoluções nº 01/1986 e a nº 237/1997, as quais regulamentam o procedimento de licenciamento ambiental no país²³.

De um lado, os governantes justificam tais propostas sob o prisma da crise econômica que afeta o país, considerando o licenciamento ambiental o verdadeiro “vilão²⁴” dos atrasos aos investimentos de que tanto necessita o Brasil. Os ambientalistas por seu turno defendem que esse instrumento é a garantia de que se faça um exame sistêmico dos impactos ambientais de uma ação proposta e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados.

Além disso, garante a adoção de medidas de proteção ao meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto. No entanto, concordam que o processo seja moroso, mas atribuem como principal causa a insuficiente estrutura material e humana dos órgãos ambientais e não o próprio procedimento.

Todas essas propostas legislativas retrógradas estão em evidente confronto com os diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na defesa do meio ambiente, sendo o mais recente deles a COP 21 (Conferência das Partes promovida pela ONU que tem como meta mundial o combate às mudanças climáticas). O acordo determina que os países signatários ajam e reúnam forças para limitar o aumento de temperatura mundial.

8.1. PROJETO DE LEI 654/2015 DO SENADO E PROJETO DE LEI 3729/2004 DA CÂMARA E PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02000.001845/2015-32

Na sistemática vigente, o Licenciamento Ambiental é um conjunto de procedimentos que garante um exame dos possíveis impactos ambientais de uma obra ou atividade a ser implantada e que assim possa ser realizada da forma menos danosa ao meio ambiente e à vida. O Licenciamento opera de forma tripartite e as fases são: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Antes da Licença Prévia, faz-se necessário realizar um acurado Estudo de Impactos Ambientais, o EIA, estando sua obrigatoriedade

²¹ Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n.º 3729/2004;

²² Projeto de Lei do Senado Federal n.º 654/2015;

²³ Licenciamento Ambiental Brasileiro: Perspectivas e Retrocessos – MP/SP;

²⁴ Projeto de Lei do Senado Federal n.º 654/2015 – Justificação.

prevista constitucionalmente²⁵.

As propostas em andamento objetivam a exclusão de uma avaliação de impactos de qualidade e de um gerenciamento de riscos proporcional à magnitude da obra e que se beneficiarão de um processo licenciatório especial, exatamente os projetos mais complexos de infraestrutura, aqueles que pressupõem o mais alto grau de impactos socioambientais, aos quais deveriam ser conferidos maior controle e prevenção. São eles:

Art. 1º do Projeto de Lei 654/15:

- I – Sistemas viários, hidroviários, ferroviários e aeroviários;
- II – Portos e Instalações Portuárias
- III – Energia;
- IV – Telecomunicações;
- V – Exploração de recursos naturais;

Definem prazos enxutos para análise técnica de alta complexidade, sessenta dias²⁶ para o órgão licenciador e de igual período aos órgãos especializados sob pena de aquiescência²⁷ ao processo de licenciamento especial.

“É a introdução do quem ‘cala consente’. Não se investe na administração ambiental. Sem funcionários, tudo passará pelo decurso do prazo”²⁸.

Possibilita-se a supressão de fases e dispensa de documentos essenciais (Ex: o Estudo de Impactos Ambientais), do processo de Licenciamento Ambiental, mesmo para as atividades com significativo potencial de degradação ambiental.

Preveem que vários projetos similares sejam analisados separadamente, não considerando a cumulatividade e sinergia dos impactos negativos.

Os Projetos não contemplam a realização de audiências públicas, e a ausência destas acarretará mais conflitos e consequentemente maiores demandas judiciais.

Ampliam a discricionariedade do órgão licenciador tanto na dispensa de etapas como na exigência do Estudo de Impacto Ambiental.

Para proposta administrativa em trâmite no CONAMA ainda estão previstas as modalidades de Licenciamento por Adesão e Compromisso²⁹, no qual o proponente precisa apenas aceitar os critérios e condições pré-estabelecidas, sem nenhuma análise do caso concreto e o Licenciamento por Registro³⁰, de caráter declaratório, em que a licença é concedida com a simples inserção de dados referente ao empreendimento. Em caso de inverdades ou omissões que vierem a causar danos ambientais, a resolução da problemática se dá por meio de multas administrativas e pela reparação do dano³¹.

O que está em jogo são os interesses políticos e econômicos, que, muitas vezes, se sobrepõem ao direito constitucional a uma vida de qualidade tanto para a presente como para

²⁵ Art. 225º, §1º, IV da Constituição Federal de 1988.

²⁶ Art. 5º, V, Projeto de Lei do Senado 654/2012;

²⁷ Art. 5º, §1º Projeto de Lei do Senado 654/2012;

²⁸ Machado, Paulo Affonso Leme Machado – em nota na Folha de São Paulo no dia 16 de fevereiro de 2016.

²⁹ Art. 8º e 32/35 da Proposta CONAMA (processo nº02000. 001845-32).

³⁰ Art. 9º e 36/37 da Proposta CONAMA (processo nº02000. 001845-32).

³¹ Licenciamento Ambiental Brasileiro: Perspectivas e Retrocessos – MP/SP;

as futuras gerações.

8.2. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 65 DE 2012 (PEC 65/2012)

O referido pedido de Emenda Constitucional acrescenta o § 7º ao artigo 225 da Constituição Federal, com o seguinte teor:

§ 7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental **importa** autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões³² a não ser em face de fato superveniente.

Ou seja, a obra não poderá ser suspensa ou cancelada por fatores ou razões já existentes quando da execução do EIA/RIMA. Observa o Ministério Público Federal em sua nota técnica:

“A PEC 65 aniquilará a apreciação pelo judiciário da legalidade na execução nas obras, ou seja, ao menos afastará a possibilidade de interrupção das obras, ainda que determinada por decisão judicial fundamentada. Retira do Judiciário, senão a própria apreciação da legalidade, uma das principais ferramentas de coercibilidade de suas decisões, tornando-as inócuas.”³³

Pelo texto, as obras terão suas autorizações concedidas a partir da simples apresentação do Estudo de Impactos Ambientais, independentemente de o estudo ser analisado, o que na prática significa que o processo de licenciamento ambiental, que analisa a viabilidade da obra a partir dos impactos socioambientais que possam gerar, deixa de existir. Há então todo um esvaziamento do processo.

O EIA é, na realidade, um pré-requisito do Licenciamento Ambiental. É o início do processo. E se sua mera apresentação já implica em aprovação automática e concessão da licença, as demais etapas serão anuladas, o que significa que o Estudo de Impactos Ambientais sequer será analisado, não serão contempladas as alternativas locacionais do projeto e a hipótese de não execução simplesmente deixará de existir. E, como consequência, perderá sua finalidade de prever danos antes da sua manifestação e sua essência constitucional.

Adicionalmente, as obras não poderão ser suspensas ou canceladas, inclusive pelo poder judiciário. Caracteriza-se uma violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição³⁴, segundo o qual não se pode proibir um interessado de pedir medida judicial contra lesão ou ameaça de lesão a direito. Isso significa que a obra só poderia ser paralisada após um dano já ter se consolidado.

A PEC impossibilita que os órgãos públicos possam tomar medidas preventivas a possíveis danos e - o mais catastrófico - anuem à possibilidade de os empreendimentos poluírem e causarem danos irreversíveis ao meio ambiente.

³² Situação existente quando elaborados e publicados os estudos ambientais do projeto.

³³ Ministério Público Federal. Nota Técnica – A PEC 65/2012 e as cláusulas pétreas. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgj/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/> acesso em 10/09/2016;

³⁴ Artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988.

Evidentemente, essa proposta conflita com vários dispositivos e princípios legais. Configura um gravíssimo retrocesso e assim colide com o princípio da proibição do retrocesso, onde o legislador estaria impedido de retroceder em matérias impactantes e relevantes socialmente. Também atinge o princípio da precaução, onde preconiza que medidas devem ser tomadas a fim de evitar danos ambientais ante sua possibilidade.

O Direito Ambiental vincula-se ao mais intangível dos direitos humanos: o direito à vida, que compreende o direito de sobrevivência frente às ameaças e degradações múltiplas do meio onde estão os seres vivos³⁵.

³⁵ Prieur, Michel – Princípio da Proibição do Retrocesso, in: O Princípio da proibição de retrocesso ambiental, Senado Federal.

9. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE PESQUISA

Esse tópico apresenta as informações relativas à metodologia do estudo desenvolvido com base nos Estudos de Impacto Ambiental e os Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) dos empreendimentos que passaram pelo processo de licenciamento no Estado de São Paulo.

Tem como objetivos centrais:

- Analisar quantos processos se submeteram ao Estudo de Impactos Ambientais, desde a criação da norma, e desses, quantos tiveram o pedido de licença indeferido;
- Analisar quantos processos se submeteram ao Relatório Ambiental Preliminar (RAP) e verificar como a flexibilização da norma alterou a exigência do EIA/RIMA;
- Levantar todas as propostas de alteração legislativa em trâmite do Licenciamento Ambiental e do EIA/RIMA para compreensão de como as alterações normativas poderão refletir na aplicação deste instrumento;
- Levantar pareceres de indeferimento da licença ambiental, a fim de verificar qual a influência do estudo de impacto ambiental no processo decisório;
- Divulgar as pretensas propostas de alteração normativa em um evento público para informação e discussão da importância do EIA/RIMA, assim como do Licenciamento Ambiental como salvaguardas ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

9.1. METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia de pesquisa adotada empregou técnicas de pesquisa, desenvolvidas respectivamente em etapas distintas e complementares.

Foi realizada pesquisa bibliográfica e documental abrangendo livros, teses, dissertações, periódicos científicos, anais de eventos e documentos públicos. Também procedeu-se com o levantamento da legislação vigente sobre o tema e das propostas que tramitam no Congresso Nacional visando sua alteração.

Na segunda etapa, desenvolveu-se um levantamento sistemático dos processos que foram submetidos ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e ao Relatório Ambiental Preliminar (RAP) constantes no acervo da biblioteca da Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB).

Efetuamos o levantamento e organização dos processos dos últimos vinte e nove anos (1987 – 2015), pois foi a partir de 1986, com o advento da Resolução CONAMA 001 de 1986

que teve início o processo de licenciamento ambiental no Estado de São Paulo. A coleta de dados se deu no banco de dados da biblioteca da CETESB, visando quantificar o número de processos que foram submetidos ao EIA/RIMA e ao RAP e verificar se a alteração/flexibilização da norma ocorrida com a inserção da Resolução SMA 42/94 modificou a aplicação do Estudos de Impacto Ambiental e fazer uma projeção de quais serão as prováveis consequências se as propostas de alterações legislativas em trâmite forem aprovadas.

Foram levantados todos os EIA/RIMAs e os RAPs, num total de 2.769 documentos, sendo 859 Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e 1910 Relatórios Ambientais Preliminares.

Os dados foram organizados em uma planilha, considerando o ano, o número do processo, o município, o interessado, o tipo de empreendimento e o resultado do pedido de licença (indeferidos ou não).

Os tipos de empreendimentos foram agrupados por setores; sendo **Mineração** (Extração Mineral); **Saneamento** (dragagem e desassoreamento, sistema de tratamento de resíduos sólidos urbanos e industriais, sistema de tratamento e disposição de esgoto, aterro sanitário, aterro industrial, transbordo de resíduo sólido, obras de drenagem, sistema de abastecimento e tratamento de água, aterro de co-disposição); **Transporte** (porto, estrutura de apoio a embarcações, rodovia, entreposto comercial, ferrovia, aeroporto, terminal logístico); **Obra Urbana** (projeto urbanístico, parque temático, infraestrutura urbana); **Loteamento** (distrito industrial, condomínio, conjunto habitacional); **Energia** (usina de açúcar e álcool, linha de transmissão, hidroelétrica e termoelétrica) e **Outros** (gasoduto, oleoduto, depósito de produto químico inflamável, projeto agrossilvopastoril e indústrias).

Posteriormente, foi feito o pedido de vista a doze processos que tiveram o pedido de licença indeferido para análise dos pareceres técnicos de indeferimento, dos quais só foram concedidos seis.

E por fim, participação na organização do Seminário: Propostas de Alterações no Licenciamento Ambiental e seus Potenciais Impactos: Desregulamentação?, que ocorreu nos dias 15 e 16 de setembro de 2016, na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

10. CONCLUSÕES

O Estudo de Impactos Ambientais, juntamente com o Licenciamento Ambiental compõe um sistema de controle capaz de manter um regime de desenvolvimento suficiente para atender as necessidades da sociedade e, ao mesmo tempo, evitar a utilização desmedida de recursos naturais, de forma a garantir às futuras gerações a mesma qualidade de vida que temos hoje, minimamente.

Eleito como um dos principais instrumentos para prevenção ambiental, o mundo do direito, sensível à evolução das ciências que envolvem a multidisciplinariedade da proteção do meio ambiente, decidiu dar-lhe disciplina jurídica.

Nos últimos 30 anos, muitas foram as conquistas normativas a respeito desse instrumento e da preservação ambiental, no entanto a inserção do Relatório Ambiental Preliminar (RAP), um instrumento eivado de inconstitucionalidade, que não possui conteúdo mínimo para sua realização, vem modificando consideravelmente a aplicação do EIA/RIMA para os projetos com significativo potencial de degradação.

O Estudo de Impacto Ambiental é um instrumento bastante criticado e considerado moroso, e como solução rápida desse problema, o governo brasileiro tenta de todas as formas simplificar, flexibilizar e até mesmo aniquilar esse instrumento. Na realidade a única maneira de lidar com a morosidade é fortalecendo os órgãos ambientais licenciadores, investindo em mão de obra qualificada tanto para a equipe responsável pelo estudo de impacto ambiental como para os analistas e técnicos do órgão responsável pelo licenciamento, informatizando os procedimentos, eliminando a subjetividade na análise dos processos, promovendo a parceria entre os entes federativos e o mais importante, maior participação do público nos processos em que ele seja afetado. Portanto, essas propostas de alteração legislativa, quais sejam, PL 654/2015, PL3729/2004, PEC 65 de 2012 e Processo administrativo 02000.001845/2015-32, representam um grande retrocesso para a legislação ambiental, já que os empreendimentos considerados como estratégicos para a infraestrutura e que seriam submetidos a um “licenciamento especial”, representam um grande percentual dos empreendimentos que hoje estão sujeitos ao EIA/RIMA.

Deve-se trabalhar no sentido de aprimoramento do Estudo de Impactos Ambientais, que comprovadamente, é muito importante na prevenção de danos ambientais e na consecução do direito constitucional de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. As conclusões e sugestões produzidas durante o Seminário, assim como o documento “A carta de Piracicaba”, representam um “norteamento” para o futuro do Estudo de Impacto Ambiental assim como para o Licenciamento Ambiental. São inaceitáveis as tentativas de flexibilização ou aniquilamento das salvaguardas de proteção de danos ambientais. Também inaceitáveis são as afrontas aos princípios ambientais, pois ao se flexibilizar o Licenciamento Ambiental, estão se infringindo os Princípios da equidade

intergeracional, da precaução, da prevenção, da responsabilidade, do desenvolvimento sustentável, da participação social, da vedação da proteção deficiente e o da proibição do retrocesso ecológico.

Um Estudo de Impacto Ambiental bem elaborado, bem fundamentado, restringe a discricionariedade do órgão licenciador, fazendo com que a decisão do analista em conceder ou não a licença se vincule às orientações dadas na conclusão do estudo.

E por fim, há que se trabalhar no sentido da conservação da concepção “fraterna e inclusiva” esculpida atualmente no EIA/RIMA e no licenciamento ambiental (ao considerar os danos ambientais e suas consequências) e fazer uma reavaliação do ideário de “sucesso” tão enraizado em nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 7ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental, São Paulo, Editora Atlas, 2014.

ARAÚJO, Luis Claudio Martins, PRINCÍPIOS JURÍDICOS DO DIREITO AMBIENTAL, disponível em www.agu.gov.br/page/download/index/id/2965218, acessado em 20.02.2017.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e, Os Princípio do Estudo de Impacto Ambiental como limites da discricionariedade administrativa. Revista Forense, Rio de Janeiro n. 317, pg. 25-45, mar 1992. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/8746>. Acesso em 19/04/2017.

BENJAMIN, Antônio Herman, FUNÇÃO AMBIENTAL in: DANO AMBIENTAL: PREVENÇÃO, REPARAÇÃO E REPRESSÃO – Vol. 2 – Coordenador: BENJAMIN, Antônio Herman, Editora: Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Estudo Prévio de Impacto Ambiental – Questões e perspectivas. Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1277143645.pdf. Acesso em: 14 de março de 2014 a

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha de Licenciamento Ambiental. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059156.PDF>. Acesso em: 14 de março de 2014b.

BURSZTYN, M. A. A. Gestão Ambiental: instrumentos e práticas. Brasília: IBAMA, 1994.

CANTER, L.W. Environmental Impact Assessment, 2ª ed, Oklahoma: McGraw-Hill, 1996.

CAPPELLI, S..O Estudo de Impacto Ambiental na Realidade Brasileira. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Dano Ambiental: Prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

CARVALHO, Délton Winter. Regulação Constitucional e Risco Ambiental. Revista Brasileira de Direito Constitucional, – RBDC n. 12 – jul. /dez. 2008.

CATALAN, Marcos. Proteção Constitucional do Meio Ambiente e seus Mecanismos de Tutela. São Paulo, Editora Método, 2008.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Legislação Brasileira do Estudo de Impacto Ambiental. In: Análise Ambiental: uma visão multidisciplinar, Editora Unesp, 1991.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes. Ed. Millenium, 2005.

DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FEARNSIDE, Philip.M. Brazilian politics threaten environmental policies. Science 353: 746-748. DOI: 10.1126/science.aag0254.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALABI, Marcelo. Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental. 3ª Ed., Editora Forense Universitária, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, Saraiva, São Paulo, 2003.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 7ª Ed, Saraiva, São Paulo, 2006.

LEITE, José Rubens Moratto. Dano ambiental do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2ª Ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Estudos de Direito Ambiental. São Paulo, Malheiros Editores, 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 9ª Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, 12ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, 18ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, 21ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2013.

MILARÉ, Edis. Estudo Prévio de Impacto Ambiental – Teoria, Prática e Legislação, Revista dos Tribunais, 1993.

MILARÉ, Edis. Estudo de Impacto Ambiental no Brasil. In: Previsão de Impactos, Edusp, 2002.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Direito Ambiental: O Princípio da Precaução e sua Abordagem Judicial. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 06, nº 21, p. 92-102, Jan-Mar. 2001.)

MIRRA, Alvaro Luiz Valery. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. Revista de Direito Ambiental nº 2 (Abril-Junho/1996), 1996

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira, editora Juarez de Oliveira, 2002.

MIRRA, Alvaro Luiz Valery, *Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira*, editora Juarez de Oliveira, 2008

NETO, José Fortunato, *O Relatório Ambiental Preliminar (RAP) como instrumento técnico-jurídico de avaliação de impacto ambiental (AIA) no procedimento de licenciamento ambiental*. Dissertação de Mestrado, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

OLIVEIRA, A. I. *Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. *O Princípio da Precaução como instrumento de tutela cautelar no meio ambiente*, in: CASTELLANO, E. G.; ROSSI, A.; CRESTANA, S., *Princípios Gerais do Direito Ambiental*, Embrapa, Brasília, 2014.

OLIVEIRA, Helli Alves de. *Da responsabilidade do Estado por danos ambientais: Forense*, 1990.

PRIEUR, Michel. *O Princípio da “Não Regressão” no coração do direito do homem e do meio ambiente*. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Vol. 17, nº1 – pg. 06-17 / Jan. – Abr. 2012. ISSN Eletrônico 2175-0491. Disponível em: www.univali.br/periódicos. Acesso em: 12/01/2017.

PRIEUR, Michel. *O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Colóquio sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, Senado Federal, Brasília/DF. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf, acesso em 16.03.2016.

REGANHAN, J. M. *O Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano*, In: *O licenciamento ambiental federal no Brasil: nascimento, evolução, avaliação*, IPEA, Rio de Janeiro, 2013.

SALGADO, G. S. M. *Relatório de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo no Distrito Federal*. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Governo do Distrito Federal, 2006.

SÁNCHEZ, L. H. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. 2ª Ed., Oficina de Textos, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. BRASIL.

Caderno de Licenciamento Ambiental, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/dai_pnc/arquivos/pnc_caderno_licenciamento_ambiental_01_76.pdf, acessado em 10/02/2015.

Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 21/03/2015.

Decreto Estadual nº 57.933, de 2 de abril de 2012. Reorganiza a Secretaria do Meio Ambiente e dá providências correlatas

Decreto 88.351, de 1º de junho de 1983. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências.

Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.

Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Lei 6803, de 02 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1980. Lei 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

Lei Estadual nº 13.542, de 08 de maio de 2009 (novas atribuições para a CETESB) - altera a denominação da CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental e dá nova redação aos artigos 2º e 10º da Lei nº 118, de 29 de junho de 1973.

Ministério Público Federal. Nota Técnica – A PEC 65/2012 e as cláusulas pétreas. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/> acesso em 10/09/2016.

Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012 – Agenda Brasil 2015. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3499849&disposition=inline>. Acesso em: 14/04/2016.

Projeto de Lei Nº 3.729, DE 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental e regulamenta o inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição Federal. Tem por objetivo oferecer um instrumento legal que regule o licenciamento ambiental e a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA de empreendimentos utilizadores de recurso ambiental ou potencialmente causadores de degradação do meio ambiente. Também se encontram em apenso: - o Projeto de Lei nº 5.435, de 2005, do Deputado Ivo José, que altera a Lei nº 6.938, de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), para ampliar a proteção ao meio ambiente e dar celeridade ao processo de recuperação ambiental; - o Projeto de Lei nº 5.576, de 2005, do Deputado Jorge Pinheiro, que dispõe sobre prazos de licenciamento ambiental, de acordo com o porte e o potencial poluidor do empreendimento ou atividade produtiva; - o Projeto de Lei nº 1.147, de 2007, do Deputado Chico Alencar e outros, que determina a obrigatoriedade, para o licenciamento de 2 obra ou atividade utilizadora de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidoras e empreendimentos capazes de causar degradação ambiental, da realização do balanço de emissões (assimilação e liberação) de gases do efeito-estufa; e - o Projeto de Lei nº 2.029, de 2007, do Deputado Betinho Rosado, que altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, dispondo sobre atribuições dos municípios.

Disponível

em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=635365&filename=Tramitacao-PL+3729/2004. Acesso em: 14/04/2016.

Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372/pdf>. Acesso em: 14/04/2016

Resolução do CONAMA Nº001, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Brasília: Congresso Nacional, 1986.

Resolução do CONAMA Nº 009, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Resolução SMA Nº 42, de 29 de dezembro de 1994.

Resolução do CONAMA Nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política nacional do meio Ambiente.

Resolução SMA Nº 54, de 30 de novembro de 2004. Dispõe sobre procedimentos para o licenciamento ambiental no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente.

Resolução SMA Nº 42, de 29 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a tramitação do Estudo de Impactos Ambientais.

Resolução SMA Nº 49, de 28 de maio de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para licenciamento ambiental com avaliação de impacto ambiental, no âmbito da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB.

ANEXO