

Regulamentação do Estudo de Impacto Ambiental

PAULO AFFONSO LEME MACHADO

Presidente da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente. Professor na UNESP. Prêmio Internacional de Direito Ambiental "Elizabeth Haub" (1985)

1. *Introdução*

O Conama — Conselho Nacional do Meio Ambiente — deliberou, com fundamento na Lei nº 6.938/81 (art. 8º, I e II), tornar obrigatório o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para certas atividades (Resolução nº 1/86 — DOU, de 17-2-86, p. 2548). A resolução prevê, também, o conteúdo e o procedimento de elaboração desse instrumento da política ambiental brasileira.

Avaliar o impacto ambiental é medida preventiva, que se insere não só no planejamento de atividades diretamente relacionadas com o ambiente, como no planejamento global da Nação, dos estados e dos municípios. O EIA é um procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais.

O EIA foi introduzido no Brasil pela Lei nº 6.803/80 (lei de zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição). Resultou de uma emenda apresentada aos parlamentares pela Sociedade

Brasileira de Direito do Meio Ambiente. Nessa lei encontramos duas grandes orientações: o estudo de impacto deve oferecer alternativas e deve apontar as razões de confiabilidade da solução a ser adotada. Essa lei chegou atrasada no concernente à degradação ambiental em Cubatão, São Paulo e ABCD, mas não deixou de fazer concretas exigências quanto à obrigatoriedade do EIA para a aprovação de zonas de uso estritamente industrial destinadas à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como instalações nucleares (1).

O Decreto nº 88.351/83 deixou para o Conama a função de fixar os critérios básicos para a exigência do EIA. O primeiro projeto de resolução foi oferecido pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente, dizendo respeito às hidrelétricas. O representante do Estado do Rio de Janeiro, Luís Alfredo Salomão, pediu vistas do projeto e, com a colaboração da Feema (em especial de Yara Verocai), apresentou substitutivo. Houve emendas, inclusive, da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente, no tocante à independência dos membros da equipe elaboradora do estudo e da necessidade de ser demonstrado e não somente invocado o sigilo industrial. A matéria foi votada e aprovada em 23-1-86.

2. *Competência da União, estados e municípios*

O Estudo de Impacto Ambiental insere-se no grupo de normas sobre as quais incide a competência suplementar para estados e municípios, como também acerca das quais a União só pode ditar "normas gerais".

O Conama, ao editar a Resolução nº 1/86, não esgotou toda a matéria, nem desceu a minúcias. Os estados e municípios continuam com competência para exigir que, em atividades não previstas pela mencionada resolução, seja feito o EIA. Contudo, como a matéria ambiental não se situa no plano da competência residual, os estados e municípios não podem descumprir a norma federal, como, também, não poderão inovar de modo que a novidade traga disfarçada desobediência à regra geral do Conama. Esta interpretação decorre de que, não havendo na Constituição Federal a previsão de regra sobre ambiente, tem sido utilizada a norma de defesa e proteção da saúde naquilo que não colidir expressamente com as competências exclusivas da União.

(1) MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1982. 315 p.

A administração dos estados e dos municípios poderá pronunciar-se quanto à indicação dos especialistas que comporão as equipes multidisciplinares; fazer questionamentos a serem respondidos pela equipe; estabelecer prazos para a conclusão do relatório; ser comunicada com antecedência da visita a locais que digam respeito ao projeto; determinar a presença dos membros da equipe para a realização de audiência pública. Para exigir todos esses comportamentos não é necessário que os estados ou os municípios tenham feito uma legislação própria para o estudo de impacto ambiental. São prerrogativas da administração que se inserem no quadro maior do poder de polícia ambiental e têm, também, fundamento nos princípios gerais da Resolução nº 1/86 e nas Leis nºs 6.803, de 3-6-80, e 6.938, de 31-8-81.

3. *Abrangência do EIA*

Estão abrangidas as seguintes atividades:

- a) estradas de rodagem (com duas ou mais faixas de rolamento), portos, terminais de produtos químicos, aeroportos, oleodutos, gasodutos e minerodutos;
- b) troncos coletores de esgotos sanitários e emissários de esgotos sanitários (de importância para a não-poluição das praias);
- c) obras hidráulicas para a exploração de recursos hídricos, com a previsão de várias hipóteses: obras hidráulicas para fins hidráulicos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques (obras como Tucuruí, Itaipu e Balbina teriam seus efeitos ambientais analisados "a priori" e o debate, portanto, teria ocorrido antes da localização e construção);
- d) extração de combustível fóssil (petróleo, xisto e carvão), extração de minérios;
- e) localização de aterros sanitários, processamento de destino final de resíduos tóxicos ou perigosos (estão incluídos os depósitos de resíduos nucleares);
- f) instalação de destilarias de álcool (atente-se para sua necessidade nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul para não ser lesada a biota do Pantanal), instalação de siderúrgicas;

- g) instalação de distritos industriais e zonas industriais;
- h) exploração de madeira ou de lenha em áreas acima de 100 ha ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental (vital para a conservação da Amazônia);
- i) projetos urbanísticos acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da Sema e dos órgãos estaduais e municipais;
- j) atividades que se utilizarem de carvão em quantidade superior a dez toneladas por dia;
- l) projetos agropecuários que venham abranger áreas acima de 1.000 ha, ou menores, quando tiverem relação com áreas de importância de ponto de vista ambiental (aditamento à Resolução nº 1/86, votado em 18-3-86).

O Conama poderá, no futuro, estabelecer outros casos em que seja obrigatório o estudo. Entretanto, a previsão feita na Resolução nº 1/86 é importante para que haja uma política ambiental previsível e que a administração e a sociedade intervenham de forma antecipada e ordenada e não causuisticamente.

4. Licença e EIA

O licenciamento das atividades já referidas fica na dependência da realização do EIA. A administração pública poderá tomar decisão contrária ao estudo, mas apenas fortemente alicerçada em argumentos e fatos que invalidem as conclusões do EIA. Para contrariar o EIA apresentado, a administração deve colher informes com procedimento semelhante ao do estudo de impacto, caso contrário sua decisão será arbitrária.

A exigência do EIA não ficou adstrita somente à primeira licença da atividade, mas abrange, também, as licenças de ampliação ou alteração do empreendimento, a fabricação de novos produtos. A resolução não é expressa nesse sentido, mas é razoável esse entendimento, tendo em vista a acepção genérica em que está empregado o termo *licenciamento*.

Poderão ocorrer situações em que empreendimentos até do próprio poder público não estejam claramente submetidos ao procedimento de licença. Estariam esses empreendimentos obrigados a procederem ao estudo de impacto ambiental? A força da exigência do EIA é extraída de uma das competências do Conama (art. 8º,

II, da Lei nº 6.938/81). Dessa forma, o EIA não é exigível somente quando houver licença, mas em todos os casos em que o Conama entender necessário. Daí, portanto, que a realização do empreendimento público (autorizado ou concedido) sem o EIA previsto torna o empreendimento ilegal e passível de ser embargado ou paralisado através de ação civil pública (2).

A obrigatoriedade do EIA não deverá tornar moroso o procedimento decisório público. Contudo, alarga a participação do setor científico e dos diferentes grupos sociais. A experiência haverá de ditar quais os prazos a serem fixados na órbita federal, estadual e municipal para o licenciamento, após a apresentação do EIA. O art. 1º da resolução foi amplamente debatido para que não se criasse a figura da "licença por decurso de prazo", onde a inércia da administração levasse o proponente do projeto à obtenção da licença, sem que houvesse uma decisão positiva ou negativa quanto ao mérito.

5. *Conteúdo do EIA*

A resolução estabelece quatro atividades técnicas a serem abordadas no estudo:

I — diagnóstico ambiental da área de influência do projeto (meio físico, meio biológico e meio sócio-econômico);

II — análise dos impactos ambientais do projeto, contemplando as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese da não execução do projeto;

III — definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas, a previsão de equipamentos de controle e sistemas de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas;

IV — elaboração de programas de acompanhamento e de monitoramento de impactos positivos e negativos, incluindo os parâmetros a serem considerados.

(Relevante este último item, pois o EIA se projeta para o futuro, não se detendo no tempo anterior à execução do mesmo, para que se façam registros contínuos de dados negativos e positivos. O monitoramento conduzirá ao aperfeiçoamento e à retificação do próprio projeto analisado, como também contribuirá para a realização de EIAs semelhantes.)

(2) MACHADO, P. A. L. *Ação civil pública; tombamento*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1986. 132 p.

O EIA é um procedimento que obriga a colheita de informes para posterior análise. Não é a ocasião de se fazer uma tese ou o momento necessário para a criação de teorias científicas (evidente que do estudo possam nascer essas oportunidades). Contudo, é preciso equilíbrio no dimensionamento do estudo para que não fique somente na superfície das questões, como, também, não dilate para fronteiras longínquas. A análise a ser feita é a da "área de influência do projeto", assim não é só do projeto em si mesmo, mas do contexto em que está inserido. No direito comparado, cito o julgado da Suprema Corte dos Estados Unidos — Kleppe contra Sierra Club —, em que se deu larga competência para a administração ambiental estabelecer os limites do estudo ⁽³⁾ para determinar se os projetos devam ter seus efeitos analisados separadamente ou cumulativamente ⁽⁴⁾. Pondere-se, como o fez o comissário do Governo Salvatori perante o Tribunal Administrativo de Toulouse, que o "estudo de impacto não deve ser uma apresentação genérica e vaga da operação, que abordaria ocasionalmente as questões de prejuízos e de agressões ao lugar. O estudo deve constatar fatos precisos e verificáveis. Em resumo, deve ser um verdadeiro estudo e não a apresentação de um projeto com objetivo publicitário" ⁽⁵⁾.

6. *Elaboração do EIA: pagamento das despesas e recrutamento da equipe*

As despesas da elaboração do EIA serão pagas pelo proponente do projeto. O Decreto nº 88.351/83 já orientava nesse sentido. Agora, a Resolução nº 1/86 especifica algumas despesas, com o avanço de prever não só as despesas da fase anterior à execução do projeto, como também da fase posterior, quando do monitoramento. Razoável entender-se que, ocorrendo fato que provoque dano ambiental, relacionado com alguma das atividades previstas na Resolução comentada, o monitoramento da área atingida possa ser obtido através do próprio procedimento do EIA. Nesse monitoramento é de se incluir a avaliação dos danos contida como condição do pagamento em ação civil pública objetivando indenização.

"As experiências-piloto realizadas nos Países Baixos indicam que o custo de preparação dos estudos de avaliação se situam em 0,25% do custo total das obras; na Fran-

(3) RODGERS JR., W H. *Environmental law*. St. Paul, West Publishing Co., 1977. 956 p.

(4) SHOENBAUM, T. J. *Environmental policy law*. Mineola, The Foundation Press, Inc., 1982. 1065 p.

(5) DOUMBE-BILLE, S. Note de jurisprudence. *Revue Juridique de l'Environnement*, 2: 150-166, 1984.

ça, um estudo do Environmental Protection Agency indica a percentagem de 0,19% e uma consulta de 18 estados afirma que o custo dos estudos de impacto representa, em média, 0,5% do custo total das obras.” (6)

O EIA não poderia ficar viciado na origem, trazendo a suspeita de parcialidade. Fosse ele elaborado por pessoas com vínculo empregatício ao proponente do projeto, as conclusões do estudo estariam com sua confiabilidade comprometida. A resolução foi mais adiante e impede que pessoas ou equipe dependente indiretamente do proponente do projeto possam elaborar o EIA. A resolução fala na independência da equipe, porque o EIA não pode ser elaborado só por uma pessoa. Contudo, a independência da equipe pressupõe a independência das pessoas que a compõem. Assim, as pessoas (ou um componente da equipe) não podem estar ligadas ao proponente do projeto. A resolução quis evitar até que uma equipe que esteja fazendo um projeto técnico para o proponente possa elaborar o EIA sobre a globalidade do projeto. A finalidade da proibição é clara: visa resguardar de forma mais ampla e irrestrita a liberdade da equipe. Se ela já estiver trabalhando em qualquer parte do projeto (ainda que essa parte não seja substancial ou não seja de execução), não poderá integrar a equipe do EIA.

A resolução não foi explícita sobre o procedimento a ser respeitado acerca de quem contratará a equipe, se a administração ou se o próprio proponente do projeto. Ambas as soluções estão corretas, diante do silêncio da resolução. Há aqueles que se posicionam favoravelmente à contratação pelo próprio proponente do projeto, argumentando que, dessa forma, a administração terá maior liberdade para analisar o conteúdo do EIA. De outro lado há outra corrente que entende ser desvantajosa a contratação pelo proponente do projeto, pois ao contratar a equipe e combinar os honorários e despesas a serem pagas, estaria retirando parte da liberdade da equipe. A prática irá dizer da necessidade ou não de aditamento da Resolução nº 1/86.

7. *Inscrição dos peritos, da equipe e sua habilitação*

O art. 17 da Lei nº 6.938/81 é expresso ao preceituar:

“É instituído, sob a administração da Sema, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou

(6) CHAMBAULT, J.-F. Les études d'impact et la Communauté européenne. *Revue Juridique de l'Environnement*, 4:401-441, 1985.

jurídicas que se dediquem à consultoria técnica sobre problemas ecológicos ou ambientais (...)"

O trabalho a ser desempenhado pela equipe elaboradora do EIA merece ser entendido como consultoria técnica, de que fala a lei referida. Assim, deve ser impugnada a elaboração, e, portanto, a candidatura à contratação, de pessoa jurídica que não esteja inscrita no cadastro da Sema. Mais ainda: não só a equipe deve estar inscrita, como seus membros. Do contrário, burlar-se-ia a resolução quando exige "equipe multidisciplinar habilitada". É preciso que, no mínimo, tenham graduação universitária as pessoas físicas, que componham a equipe, não se necessitando que a profissão esteja regulamentada, mas título universitário legalizado. Em casos de maior complexidade, o organismo ambiental poderá exigir que participem da equipe multidisciplinar profissionais com pós-graduação.

8. Acesso do EIA ao público

O estudo não se destina somente a alicerçar a decisão administrativa num ou noutro sentido. Quis a resolução, na esteira do que já previra o Decreto nº 88.351/83, que o EIA fosse acessível ao público. Acessibilidade não só na etapa final, como na etapa de elaboração do estudo. A equipe multidisciplinar não trabalhará segregada da comunidade local, regional ou nacional. O art. 11, § 2º, da resolução, foi claro ao dizer "o órgão público e demais interessados". A resolução não fixou esse prazo, contudo, há de ser compatível com a finalidade de sua existência, isto é, se o prazo for exiguo, poderá o Poder Judiciário anular o EIA por desvio de sua finalidade. Essa fase de recepção de comentários dos cidadãos, das associações ambientais ou dos órgãos públicos não se confunde com a audiência pública.

A Lei nº 6.938/81 já houvera previsto o direito de a população ser informada quanto ao licenciamento ambiental, antes de este ser concedido pela administração. É o que consta do art. 10, § 1º, dessa lei, e que manda ser publicado um resumo do pedido num jornal de grande circulação local ou regional e no *Diário Oficial*. Temos ciência da resistência de certos órgãos de alguns estados em cumprir esta exigência da lei (não é faculdade ou sugestão). É de ser lembrado que o Conama, na mesma reunião em que aprovou a regra geral do EIA, também, formulou normas quanto à publicação do edital de aviso do licenciamento, e da Resolução nº 6/86. Nesse aviso, deverá ser dito se há ou não exigência de estudo de impacto e, querendo, poderá acompanhá-lo ou pedir audiência pública para tomar conhecimento do conteúdo do RIMA

e debatê-lo. A não-publicação do aviso poderá ser corrigida através da ação civil pública (Lei nº 7.347/85).

A audiência pública significa a presença dos peritos da equipe, da administração ambiental e da população. Essa fase ficou facultativa, ao contrário da fase de colheita de comentários, que é indispensável ou obrigatória.

Não bastará a invocação do segredo industrial pelo proponente do projeto para que se vede o acesso do público ao EIA. A resolução exige que se demonstre a ocorrência do segredo alegado. Dessa forma, será a administração que constatará a ocorrência ou não do sigilo, podendo os motivos serem conferidos pelo Poder Judiciário. Conforme o caso, vedar-se-á o acesso a determinadas peças do relatório de impacto ambiental ou às suas fontes de consulta.

A elaboração do estudo de impacto ambiental não é um procedimento que se esgota em si mesmo. Para ser válido, nesse procedimento precisam estar presentes quatro partes:

- 1) equipe multidisciplinar;
- 2) proponentes do projeto;
- 3) administração ambiental;
- 4) população da área de influência do projeto.

O procedimento da audiência pública ainda está sem regulamentar. Válido é o pensamento de SCHRECKER, quando diz:

“A legitimidade das decisões políticas em matéria de ambiente é função não somente de sua pertinência, mas igualmente do processo pelo qual elas foram tomadas. Aqueles a quem se solicita suportar os riscos tiveram ocasião de dizer se eles os julgam aceitáveis?” (7)

9. EIA e controle judicial

A ação civil pública, a ação popular, o mandato de segurança, como outros caminhos processuais, permitem ao cidadão e às associações ambientais, ao Ministério Público e às entidades mencionadas no art. 5º da Lei nº 7.347/85 chegar até o Poder Judiciário para argüir a ilegalidade do estudo de impacto ambiental.

(7) SCHRECKER, T. F. *L'Elaboration des politiques en matière de l'environnement*. Ottawa, Commission de Réforme du Droit du Canada, 1984. 124 p.

O juiz não substitui a administração no momento da decisão de licenciamento. Contudo, como afirmava MARCEL WALINE, “a autoridade administrativa (...) tem a obrigação de se situar nas melhores condições para fazer uma sadia apreciação da oportunidade de sua decisão” (*Rev. Dir. Públ.*, 1973). No transformador julgado Ville Nouvelle Est (1971), o comissário do Governo Braibant dirigiu-se aos juizes dizendo: “vosso controle permitirá censurar as decisões arbitrárias, não razoáveis ou mal estudadas” da administração.

Instituído na França em 1976, o estudo de impacto ambiental já proporcionou o advento de numerosos julgados. O Tribunal de Caen (12-1-82) anulou portaria do Ministro da Indústria que declarava de utilidade pública trabalhos de estabelecimento de linha elétrica, por ter o estudo de impacto omitido a análise do patrimônio arquitetônico e natural atingido, assim como as áreas de lazer afetadas e não ter o estudo de impacto sido preciso sobre a natureza e a dimensão das medidas compensatórias a serem realizadas em razão da implantação do projeto (*Revue Juridique de l'Environnement*, 3, 1982). O Tribunal Administrativo de Grenoble (24-10-84) anulou o decreto do “Governador” (*Prefet*) de Issère que havia autorizado uma indústria a produzir lindano triclorobenzeno, pelo motivo de que o estudo de impacto não continha todos os elementos de análise das conseqüências da instalação pretendida (*RJE*, 2, 1985). Do mesmo modo que os tribunais administrativos, o Conselho de Estado francês tem-se mostrado sensível a que o estudo de impacto ambiental seja bem elaborado: em decisão de 19-7-83, confirmou decisão do Tribunal de Marselha que anulou decisão do prefeito de Roquevaire que autorizou a construção de colégio, sem o estudo de impacto: em decisão de 28-9-84, manteve a decisão do Tribunal de Toulouse que anulou o decreto do “Governador” (*Prefet*) de Haute-Garonne autorizando a exploração de pedreira, pelo motivo de que o estudo de impacto não continha a análise do estado inicial do lugar e dos efeitos sobre o ambiente, notadamente sobre os sítios, paisagens, a fauna, a flora, os meios naturais e os equilíbrios biológicos, como também o estudo não continha medida destinada a compensar as conseqüências prejudiciais ao ambiente (*RJE*, 4, 1984).

No Brasil, espera-se uma ação decidida do Poder Judiciário no sentido de zelar para que o Estudo de Impacto Ambiental cumpra sua finalidade. O controle judicial haverá de ser exercido para que se evite o desvio de finalidade ou o abuso de poder, fazendo com que esse instrumento administrativo de prevenção dos danos ambientais cumpra eficazmente seu papel, e, assim, resguarde-se o chamado direito intergerações, para que não só a atual geração frua do ambiente, como também as gerações que virão.