

A **valiação**
de Impacto
Ambiental

Documentos Ambientais

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO



Documentos Ambientais

Avaliação de Impacto Ambiental

São Paulo – 1998



**GOVERNO DO ESTADO
DE SÃO PAULO**

Coordenação Editorial

Stela Goldenstein

Editor Responsável

Antonio Augusto da Costa Faria

Revisão Bibliográfica

Margot Terada

Tiragem

3.000 exemplares

Ficha Catalográfica

(preparada pelo Setor de Biblioteca da CETESB)

A963 Avaliação de impacto ambiental / Yara Maria Gomide Gouvêa, Francisco Thomaz Van Acker, Luis Enrique Sánchez ... [et al.] - São Paulo : Secretaria do Meio Ambiente, 1998.
84 p. ; 30 cm. -- (Documentos Ambientais)

1. Impacto ambiental - estudos 2. Meio Ambiente - legislação - Brasil. 3. Proteção ambiental - legislação - Brasil I. Gouvêa, Yara Maria Gomide II. Van Acker, Francisco Thomaz III. Sánchez, Luis Enrique IV. Título V. Série.

CDD (18ª ed.) 333.7
CDU (2ª ed. Med. Port.) 349.6 (81)

Governo do Estado de São Paulo
Mário Covas - Governador

Secretaria do Meio Ambiente
Stela Goldenstein - Secretária

Sumário

Apresentação	7
Stela Goldenstein	
A interpretação do Artigo 2º da Resolução CONAMA 1/86	11
Yara Maria Gomide Gouvêa	
Os Estudos de Impacto Ambiental: da Resolução 1/86	25
à Resolução 237/97 do CONAMA Francisco	
Thomaz Van Acker	
A Contestação do Relatório Ambiental Preliminar-RAP como Instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental	31
Antonio Augusto da Costa Faria	
As Etapas Iniciais do Processo de Avaliação de Impacto Ambiental	35
Luis Enrique Sánchez	
Avaliação de Impacto Ambiental no Estado de São Paulo	57
Ana Cristina Pasini da Costa	
Perspectivas Futuras: A Emergência da Avaliação Ambiental Estratégica	69
Maria do Rosário Partidário	
Autores	84

Apresentação

Stela Goldenstein

Os procedimentos administrativos, técnicos e político-sociais inerentes ao licenciamento de empreendimentos com impacto ambiental têm estado em discussão permanente, o que é normal tendo em vista o fato de que as decisões daí decorrentes afetam a toda a sociedade.

A polêmica não se esgotou quando da publicação da Resolução CONAMA 1/86, pelo contrário, acirrou-se: qual a listagem dos empreendimentos que estão sujeitos ao licenciamento através da apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e como discriminar essa listagem? Assim, a polêmica entre aqueles que defendem que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) deve **obrigatoriamente** orientar a implantação de toda obra ou empreendimento listado na artigo 2º da Resolução CONAMA 1/86 e aqueles que acreditam ser essa listagem **apenas** exemplificativa, cabendo ao órgão ambiental definir, para cada caso concreto, a necessidade ou não de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), ganhou uma nova dimensão no exato momento da publicação da Resolução 1/86.

A Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo há muito abraçou, ou, mais exatamente, viu-se obrigada a abraçar, o ponto de vista de que a listagem de empreendimentos apresentada no artigo 2º da Resolução CONAMA 1/86 é meramente exemplificativa. Esse entendimento resultou acima de tudo de uma imposição da realidade. Como observou Yara Maria Gomide Gouvêa, em texto presente nesta publicação, não faz nenhum sentido exigir, por exemplo, a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para a

implantação de um aterro sanitário que receberá por dia menos de 10 toneladas de resíduos sólidos domiciliares, ou seja, apenas dois caminhões. Assim, já em 1989 esta Pasta apresentava à apreciação do Conselho Estadual do Meio Ambiente-CONSEMA a norma "Critérios de Exigência de EIA/RIMA para Sistemas de Disposição de Resíduos Sólidos Domiciliares, Industriais e de Serviços de Saúde".

Essa norma, aprovada no CONSEMA, resultou da percepção dos técnicos da SMA e da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental-CETESB da diversidade de situações encontradas no Estado, onde pequenos municípios se viam obrigados a contratar a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para dispor quantidades insignificantes de resíduos. O EIA/RIMA não acrescentava mais segurança e proteção ambiental do que o licenciamento comum, uma vez que os problemas que esse tipo e escala de empreendimento apresentavam tinham sua identificação e equacionamento suficientemente realizados sem a necessidade do EIA/RIMA. Para esses casos, o Estudo de Impacto Ambiental, por ser uma exigência excessiva, constituía-se em mera ritualística, por certo dispendiosa para todos os envolvidos. O EIA/RIMA, poderoso instrumento de análise, era aviltado e banalizado. A norma citada estabeleceu a necessária linha de corte entre aqueles empreendimentos que só poderiam instalar-se orientados por um EIA/RIMA e aqueles sujeitos a procedimentos usuais de licenciamento. Em razão de sua óbvia razoabilidade a norma, não sem antes se estabelecer um longo e necessário debate no Colegiado, foi aprovada através da Deliberação CONSEMA 20, de 27 de julho de 1990.

O acúmulo de experiência, em São Paulo, no lidar com processos intensos de expansão da estrutura produtiva, permitiu que se verificasse que o instrumental disponível para a definição da necessidade de EIA, para a definição de seu escopo e para a consulta aos segmentos da sociedade envolvidos ainda necessitava de ajuste. Um dos passos mais importantes dados pela SMA e pelo CONSEMA no tratamento dessa questão foi a aprovação no Colegiado da proposta relativa à tramitação de Estudos de Impacto Ambiental (Resolução SMA 42/94) que diz que "nos casos previstos no artigo 2º da Resolução 1/86, do CONAMA, o interessado requererá a licença ambiental, instruída com o Relatório Ambiental Preliminar - RAP". Mais à frente acrescenta: "A SMA, através do DAIA, analisará o RAP e as manifestações escritas que receber, podendo: a) indeferir o pedido de licença em razão dos procedimentos legais ou técnicos; b) exigir a apresentação de EIA/RIMA ou dispensá-la". A Resolução SMA 42/94 consagrava no Estado a concepção de que a listagem do artigo 2º da Resolução CONAMA 1/86 é efetivamente exemplificativa, ficando a decisão sobre a necessidade ou não de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para o licenciamento de obras e atividades a cargo do órgão ambiental responsável, sempre considerando as diretrizes gerais estabelecidas na legislação vigente. Por outro lado, ressalte-se que essas decisões devem ser sempre justificadas e fundamentadas tecnicamente, evitando a adoção de medidas arbitrárias e pessoais, tendo sempre em vista o cuidado e o devido critério do interesse público no trato das questões ambientais.

Os textos aqui apresentados são uma contribuição a esse debate. Os autores são técnicos da Secretaria do Meio Ambiente que de uma maneira ou de outra lidaram com com a Avaliação de Impacto Ambiental ou professores universitários como Luis Enrique Sánchez, da Politécnica da USP, e Maria do Rosário Partidário, da Universidade Nova de Lisboa, cujo trabalho, amplamente conhecido dos técnicos do setor, também se volta para essa área de especialização. Para fazer jus a uma área que exige a multidisciplinaridade os autores são formados nas áreas de engenharia, direito, ecologia, geologia, geografia e história. Mas o que queremos, de fato, é que seus textos possam contribuir para escla-

recer e enriquecer o debate e difundir experiências muito ricas, que acreditamos sejam do interesse dos leitores, dos quais muitos com toda a certeza lidam com a Avaliação de Impacto Ambiental na sua vida profissional.

A Avaliação de Impacto Ambiental é um tema que interessa ao conjunto da sociedade, mas sobre o qual os interlocutores nem sempre assumem com a necessária clareza seus pontos de vista. Temos, com esta publicação, a expectativa de contribuir para a seriedade do debate.

A interpretação do Artigo 2º da Resolução Conama 1/86

Yara Maria Gomide Gouvêa

Em 1989 foi apresentado ao CONSEMA a norma “Critérios de Exigência de EIA/RIMA para Sistemas de Disposição de Resíduos Sólidos Domésticos, Industriais e de Serviços de Saúde”. Esse documento, elaborado por técnicos da Secretaria do Meio Ambiente e da CETESB, nasceu da experiência desses técnicos com o exame de Estudos de Impacto Ambiental, em especial a análise de sistemas de pequenos municípios. Essa experiência demonstrou que, em determinados casos, a exigência da apresentação do EIA/RIMA atendia apenas a uma exigência de ordem formal, uma vez que a complexidade técnica e potencial capacidade de causar algum mal ao meio ambiente de certos empreendimentos eram mínimas. Para implantar um aterro sanitário de uma cidade que produz até 10 toneladas de lixo por dia não é com toda certeza necessária a elaboração de um documento de alta complexidade técnica como o EIA/RIMA, mas a apresentação pela prefeitura de todos os dados e informações técnicas que possibilitem ao órgão de meio ambiente formular as condicionantes e demais exigências que resultem numa adequada preservação ambiental.

Por outro lado, em municípios pequenos e de baixa renda a exigência de elaboração de EIA/RIMA, por seu alto custo, acabava por inviabilizar a própria implantação do aterro sanitário, pois consumiria os recursos a ele destinados, levando à permanência de “lixões” e de outras formas de disposição inadequada de resíduos com sérios danos ao meio ambiente. Punha também por terra todo o trabalho da CETESB que, em muitos casos, diante da falta de recursos técnicos e financeiros da municipalidade e da necessidade de solução do problema ambiental, havia assessorado o município na escolha do local para implantação do aterro sanitário, na elaboração do projeto e outras atividades pertinentes. Todo esse esforço se perdia diante da impossibilidade do município contratar a elaboração de um EIA/RIMA que a própria Secretaria sabia ser desnecessário, mas que era exi-

gido para o licenciamento ambiental do empreendimento.

Quando a norma foi submetida ao CONSEMA as entidades ambientalistas, sensibilizadas com o problema mas temendo desatender às disposições da Resolução CONAMA 1/86, propuseram, como alternativa, a estruturação de um serviço de atendimento a pequenas prefeituras, o que, a seu ver, poderia vir a solucionar o problema da exigência e dos custos do EIA/RIMA. Esta proposta foi encaminhada à Assessoria Jurídica da CETESB, que expediu o Parecer PJ nº 130/89*, abaixo transcrito:

PARECER : 130/89/PJ
INTERESSADO : Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA
ASSUNTO : Critérios de exigência de EIA/RIMA
DATA: : 03.07.89

Senhor Gerente Jurídico,

Foi encaminhado ao Sr. Secretário Executivo do CONSEMA parecer das Entidades Ambientalistas sobre o documento "Critérios de Exigências de EIA/RIMA para Sistemas de Disposição de Resíduos Sólidos Domiciliares, Industriais e de Serviços de Saúde", apresentado durante a Reunião da Comissão de Estudos de EIA/RIMA realizada em 07.03.89.

Ao lado de outros comentários e sugestões das entidades ambientalistas sobre o referido documento, foram feitas considerações sobre a questão legal, encaminhadas a esta PJ para manifestação.

Questionam, aquelas entidades, a legalidade da **dispensa** do EIA/RIMA para projetos de destinação de resíduos sólidos domésticos e industriais. Entendem elas que tal dispensa, independentemente dos requisitos obedecidos, contraria disposição legal que encontra respaldo na Constituição da República, sendo vulnerável a ações jurídicas pertinentes.

E propõem a estruturação de um serviço de atendimento a pequenas prefeituras, para que as mesmas possam desenvolver seus projetos dentro de concepções técnico-científicas condizentes com as necessidades da população e com as disposições legais existentes.

As colocações feitas pelas entidades ambientalistas na verdade não são complementares uma da outra e devem ser analisadas separadamente. Isto porque a existência de um serviço de atendimento às pequenas prefeituras não soluciona a questão da elaboração de EIA/RIMA. Lembre-se que este, quando exigido, deve obedecer às disposições da Resolução CONAMA 1/86 e assim, além de conter os estudos e informações nela previstos, deverá ser elaborado, conforme seu artigo 7º, por equipe técnica multidisciplinar não dependente do proponente o que, em termos práticos, significa que as pequenas prefeituras, obrigatoriamente, terão que contratar uma equipe independente ou uma firma de consultoria para elaborar o

* A norma "Critérios de Exigência de EIA/RIMA para Sistemas de Disposição de Resíduos Domiciliares, Industriais e de Serviços de Saúde" e o Parecer PJ nº 130/89 de Yara Gouvêa foram aprovados na 54ª Reunião Ordinária do CONSEMA, no dia 27 de julho de 1990, conforme Deliberação nº 20/90. (Nota do Editor)

EIA/RIMA. Isso não poderá ser feito pelo próprio órgão ambiental, ou seja, CETESB ou Secretaria do Meio Ambiente, na medida em que participarão da aprovação do Estudo apresentado.

Assim, os serviços de atendimento mencionados pelas entidades ambientalistas ou mesmo a assessoria dos órgãos ambientais não solucionam o problema quando o que se exige é, **efetivamente, a elaboração de uma avaliação de impacto ambiental nos termos legais.**

Por outro lado, a não exigência de apresentação do EIA/RIMA não implica, em momento algum, em deixar as pequenas prefeituras tecnicamente abandonadas, e muito menos na execução dos projetos sem qualquer controle já que a proposta é isentá-las da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA, não do processo de licenciamento.

Examinamos então as ponderações feitas por aquelas entidades com relação à pretendida ilegalidade e até inconstitucionalidade da dispensa do EIA/RIMA em certos casos, lembrando, inicialmente, que não se trata de “dispensa” do cumprimento de uma exigência legal mas sim do exercício da competência estadual, na própria aplicação da legislação pertinente.

A Constituição Federal, em seu artigo 225, parágrafo 1º, IV diz incumbir ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de **significativa degradação do meio ambiente**, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Portanto, não é qualquer atividade que provoque alteração ou degradação ambiental que depende da avaliação de impacto, mas aquela que possa causar uma degradação “significativa”. E enquanto inexistente a lei a que se refere o artigo citado e a menos que ela venha a estabelecer a lista taxativa das atividades visadas, a definição e decisão sobre a necessidade ou não do EIA/RIMA, face ao potencial de degradação da obra ou atividade, deverão ser feitas pela autoridade competente e, diante da vigência da Resolução CONAMA 1/86, nos termos por ela estabelecidos.

Esta Resolução, ao elencar em seu artigo 2º as atividades cujo licenciamento depende de aprovação do EIA/RIMA, o fez de forma **exemplificada** já que no mesmo dispositivo, por mais de uma vez, utilizou a expressão “tais como”. E isso ela fez tanto no “caput” do artigo citado, antes de enumerar obras e atividades, como no corpo da própria lista. E assim tal relação tem sido interpretada: como exemplificativa. Isso significa que nem todas as atividades dela constantes dependem, obrigatoriamente, de EIA/RIMA como outras ali omitidas podem depender do mesmo. O exemplificativo não é “só para mais”, pelo menos não nos termos em que a questão foi colocada na Resolução em exame.

É verdade que o elenco constante do artigo 2º em apreço induz à confusão pois se inicia com um “tais como”, contém algumas atividades onde a decisão sobre a exigência ou não do EIA/RIMA depende, evidentemente, da análise do caso concreto; porém utiliza, em certos casos, expressões como aquela constante de seu inciso XVI: “**qualquer atividade** que utilizar carvão vegetal...” e especifica uma quantidade ou medida mínima a partir das quais se exigirá a avaliação do impacto ambiental.

Conforme temos nos manifestado em casos anteriores, se nos afigura que mesmo nessas hipóteses, em que a Resolução foi muito precisa na especificação da atividade, poderá ser dispensada a elaboração do EIA/RIMA desde que haja motivos suficientes para isso e a decisão seja devidamente fundamentada. Repetimos — e

isso é importante ressaltar — que a dispensa do Estudo de Impacto Ambiental - EIA não implica na dispensa das licenças de instalação e de funcionamento, ou seja, não significa que a obra será executada sem qualquer controle prévio mas apenas que não há necessidade, naquele caso, do tipo de informações propiciadas pelo Estudo de Impacto Ambiental - EIA, seja por já serem suficientemente conhecidas, seja pelo porte e localização da obra, seja por integrar um projeto que, em sua totalidade, já foi avaliado, etc.

Quando do pedido da licença de instalação para uma obra ou atividade, são examinados pelo órgão ambiental sua localização, sua situação em relação à vizinhança, às leis de zoneamento, seu potencial poluidor, as medidas e equipamentos que o empreendedor deve adotar para se enquadrar nas exigências legais e não causar poluição ambiental, etc. E se não for possível tal enquadramento, ou se a localização for inadequada, a licença será negada.

O Estudo de Impacto Ambiental - EIA traz “algo mais”, examina aspectos normalmente não observados na licença, indaga, por exemplo, do impacto sócio-econômico, ou de determinadas conseqüências na “área de influência do projeto” que muitas vezes podem estar distantes da atividade licenciada. Porém, quando pelo tipo e localização da obra ou atividade já se sabe, de antemão, que espécie de problemas poderá causar, se esses problemas são localizados e podem ser examinados e equacionados no processo de licenciamento, não há porque exigir um EIA/RIMA.

Assim, o estabelecimento de critérios que irão nortear a decisão sobre a necessidade ou não de elaboração do EIA/RIMA certamente é a forma mais correta de lidar com a questão, uniformizando entendimentos e evitando a formulação de exigências supérfluas ou desnecessárias, com um aumento às vezes bastante significativo do custo da obra (contratação do Estudo), podendo até mesmo vir a inviabilizá-la, como seria o caso de uma pequena prefeitura que mal tem recursos para fazer o aterro sanitário e se verá obrigada a gastá-los na contratação do EIA/RIMA que o próprio órgão ambiental sabe desnecessário.

Quanto à disposição de resíduos industriais, parece-nos que somente estarão sendo dispensados da avaliação de impacto ambiental aqueles que realmente deles não necessitam e que serão examinados no processo de licenciamento.

Isto posto, não vemos qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade na proposta feita ao CONSEMA, lembrando mais uma vez que o elenco constante da Resolução CONAMA é exemplificativo e que a Constituição se refere à “degradação significativa” (e portanto não exige EIA para qualquer obra ou atividade que interfira com o meio ambiente).

Posteriormente, como as discussões sobre a matéria tivessem prosseguimento e à vista da existência de entendimentos divergentes sobre a questão da obrigatoriedade ou não de exigência de EIA/RIMA para toda e qualquer atividade elencada no artigo 2º. da Resolução CONAMA 1/86, a Assessoria Jurídica da CETESB foi novamente consultada, oportunidade em que foi expedido o Parecer nº 241/89/PJ. Esse parecer manteve o posicionamento anterior, oferecendo maiores subsídios para a tomada de decisões a cargo das autoridades competentes, conforme abaixo transcrito:

PARECER : 241/89/PJ
ASSUNTO : Estudo de Impacto Ambiental - EIA
DATA : 16/11/89

Senhor Gerente Jurídico,

Mais uma vez fomos consultados sobre a Resolução CONAMA 1, de 23/01/86, em especial no que diz respeito à interpretação do disposto em seu artigo 2º que elenca as fontes de poluição ou degradação cujo licenciamento está sujeito à prévia aprovação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental. O que se questiona sempre é a necessidade ou não de ser exigida a elaboração de EIA/RIMA para determinadas obras ou atividades que, embora mencionadas naquele elenco, possuem porte ou características tais que não justificam a elaboração desse Estudo para seu licenciamento.

Nosso entendimento é de que a enumeração constante do artigo 2º da Resolução é **exemplificativa**, ou seja, de que a possibilidade de exigência de apresentação de EIA/RIMA não está limitada às atividades relacionadas, como o só fato de alí estarem também não indica que eles deverão ser obrigatoriamente exigidos para seu licenciamento, independentemente de qualquer exame ou consideração.

Entretanto, como ressaltamos em outras oportunidades, esse entendimento não é unânime, havendo técnicos e juristas que defendem outra interpretação, ou seja, de que tal enumeração é taxativa apenas quanto às atividades mencionadas, facultado, porém, à Administração, exigir o EIA/RIMA também para aquelas que não foram alí expressamente previstas.

Por esse motivo, repetimos aqui considerações sobre a matéria, já feitas em pareceres anteriores e que fundamentam o entendimento por nós esposado.

Antes de examinar a Resolução CONAMA 1, de 23/01/86, parece-nos oportuna uma breve análise da legislação vigente no que respeita ao Estudo de Impacto Ambiental - EIA.

Após aparecer pela primeira vez na legislação brasileira, na Lei nº 6.803, de 02/07/80, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, a Avaliação de Impactos Ambientais foi incluída dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente de que trata a Lei nº 6.938, de 31/08/81, que assim dispõe em seu artigo 9º:

“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 -” (grifamos)

Interessante notar que na referida lei a Avaliação de Impactos Ambientais não se encontra vinculada ao licenciamento das atividades efetivas ou potencialmente

poluidoras mas é elencada como um instrumento independente da Política Nacional do Meio Ambiente. Essa ligação somente veio a ser feita no artigo 17 do Decreto nº 88.351, de 01/06/83, que regulamentou a Lei nº 6.938/81, "verbis":

"Art. 17 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **depende de prévio licenciamento** do órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Parágrafo 1º - Caberá ao CONAMA fixar os **critérios básicos** segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental **para fins de licenciamento** contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos." (grifamos)

Dessa maneira, a Avaliação de Impactos Ambientais que como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente poderia ser inserida em diversas situações, como, por exemplo, na elaboração de planos e programas governamentais, planos diretores municipais ou para a tomada de determinadas decisões, foi limitada, em princípio, a integrar, enquanto estudo de impacto ambiental, processos de licenciamento. Evidente que, como essa vinculação não foi feita na lei, mas no regulamento, a Avaliação de Impacto Ambiental poderá vir a ser exigida em outras circunstâncias observando-se, porém, que as normas pertinentes, hoje em vigor, dizem respeito apenas ao licenciamento.

A Constituição Federal, promulgada em 05/10/88, manteve essa mesma linha ao dispor no parágrafo primeiro de seu artigo 225:

"Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I -

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."

Note-se que a Constituição Federal se refere a um potencial de degradação **significativo**, qualificando essa alteração do meio ambiente para fins de exigência de prévio estudo de impacto ambiental.

Finalmente, a Resolução CONAMA nº 1, de 23/01/86, veio estabelecer as definições, os critérios básicos e as diretrizes gerais sobre a matéria.

Dispõe o “caput” de seu artigo 2º :

“Dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da SEMA, em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, **tais como:**

I - estradas de rodagem com duas ou mais faixas...

II -” (grifamos)

O elenco constante do transcrito artigo 2º é precedido da expressão “tais como”, o que já indica que a relação que se segue é exemplificativa, e não taxativa.

A isso se soma que, na redação daquele rol, algumas obras ou atividades são precisamente descritas, até com indicação de áreas ou quantidades; outras são apenas genericamente mencionadas, enquanto outras remetem sua definição à autoridade administrativa.

Ora, quando um elenco é taxativo, ou seja, obrigatório em todos os seus termos, não admitindo o uso de critério pelo aplicador da norma, deve ser **preciso, exato**, não podendo dar margem a dúvidas ou a interpretações pessoais.

Por outro lado, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, em atendimento ao disposto no parágrafo primeiro do artigo 18 do Decreto nº 88.351/83, veio estabelecer **critérios básicos e diretrizes gerais** em matéria de competência concorrente, pois só assim haveria respeito à autonomia dos Estados, à distribuição constitucional de competências e às diferentes realidades do território brasileiro, inclusive do ponto de vista ambiental.

Acresce que o próprio texto revela que a enumeração foi feita com a finalidade de ilustrar, de exemplificar o tipo de obras ou atividades que, em princípio, causam impactos significativos no meio ambiente; é o que ocorre com aquelas citadas no artigo 2º da Resolução em tela, obras em geral de grande porte ou de grande potencial poluidor.

Acontece, entretanto, que algumas delas, dependendo de suas características, de sua localização, do fato de estarem ou não já contempladas em leis de uso do solo e de outras considerações poderão perder esse caráter e ser muito menos impactantes do que inúmeras outras obras ou atividades sequer mencionadas no dispositivo em questão.

Como ensina Carlos Maximiliano em *Hermenêutica e Aplicação do Direito*¹,

“283 - **Enumeração.** Quando se depara com uma enumeração de hipóteses, cumpre distinguir: se os motivos e os fins do dispositivo se restringem aos casos expressos, ou se o próprio texto deixa perce-

¹ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 9ª Edição. São Paulo. Forense, 1996. p. 233/234

ber claramente que a linguagem é **taxativa**, dá-se exegese estrita; o contrário se pratica em verificando fortes presunções de ser a especificação feita com o intuito de esclarecer, isto é, **exemplificativa** apenas.

O próprio contexto auxilia o intérprete: indica se o intuito é **especificar**, ou **explicar**, completar o ensinamento com o auxílio de exemplos. Não se presume o caráter excepcional de uma regra; por isso os termos da mesma indicam precisamente se a enumeração de casos é **taxativa**. Quando a linguagem deixa margem a dúvidas, orienta-se o hermeneuta pelos motivos e os fins do preceito; se ainda assim a incerteza persiste, conclui pela regra geral, prefere considerar meros **exemplos** as hipóteses figuradas no dispositivo.”

Há que se examinar assim a linguagem utilizada numa enumeração que se inicia com a expressão “**tais como**”, seguida de um elenco que ao lado de indicações precisas contém outras, bastante genéricas, constante de uma norma que estabelece **critérios básicos e diretrizes gerais**. E ainda, o próprio tratamento dado ao Estudo de Impacto Ambiental - EIA pela legislação brasileira (e hoje, pela Constituição Federal) que não o exige para qualquer alteração adversa das características do meio ambiente mas para as alterações significativas.

A título de ilustração, permitimo-nos comentar a redação de alguns dispositivos do artigo 2º da Resolução CONAMA 1/86 que demonstram seu caráter exemplificativo e o fato de que as decisões foram, na verdade, deixadas a critério dos órgãos ambientais competentes.

a) O inciso VII se refere a obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, **tais como**: barragem para quaisquer fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação...

Aqui é repetida, no mesmo artigo 2º, a expressão “**tais como**”, seguida de uma lista de obras que habitualmente são de grande porte e causadoras de significativo impacto ambiental. Ocorre que, a prevalecer o entendimento de que a relação deve ser obedecida “*in totum*”, sem a utilização de qualquer critério, teremos que quando para fins hidrelétricos, as barragens acima de 10 MW estariam obrigatoriamente sujeitas à elaboração do EIA/RIMA (abaixo não). Já obras hidráulicas de iguais características, porém de volume e impacto muito menores (equivalentes, por exemplo, a de 5 MW), se para fins de irrigação ou saneamento estariam sempre sujeitas à elaboração daquele Estudo.

b) Outro dispositivo que merece ser comentado é o inciso XV do mesmo artigo 2º que se refere a projetos urbanísticos acima de 100 ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, **a critério** da SEMA ou do órgão estadual de meio ambiente.

De início já se verifica que não pode ser tida como taxativa uma listagem que deixa decisões e definições a critério do órgão aplicador. As “áreas de relevante interesse ambiental” se não integrantes de uma unidade de conservação ou se já não tiverem sido assim previamente consideradas, deverão ser identificadas em cada caso concreto, à vista de suas características e de acordo com o **juízo feito pelo órgão competente**.

Por outro lado, embora à primeira vista um projeto urbanístico acima de 100 ha. aparente causar, em qualquer hipótese, um significativo impacto ambiental, a matéria merece ser olhada com mais cuidado. Assim, se se pretende implantar tal projeto num município que dispõe de Plano Diretor, lei de zoneamento e legislação complementar que equacione todos os aspectos urbanísticos, deve causar o mesmo impacto que vários loteamentos menores que acabariam sendo executados, por diversos proprietários, exatamente no mesmo local, somando, no final, área igual a 100 ha. Na verdade, o impacto possível pode não decorrer daquele empreendimento em particular, que segue diretrizes já traçadas pela municipalidade mas da própria ocupação normal da cidade, equacionada e decidida no Plano Diretor.

Outra seria a situação se o mesmo projeto, desta vez com 90 ha. (ou menor), fosse executado em outro município que não disponha de Plano Diretor e demais legislação pertinente pois nesse caso, não havendo qualquer previsão ou normas de caráter urbanístico, o impacto ambiental decorreria, aí sim, da implantação daquele projeto. Este empreendimento, entretanto, não estaria obrigado, em princípio, à elaboração de EIA/RIMA.

Ou seja, o impacto não decorre apenas do porte do projeto urbanístico mas das condições em que é realizado e são estas que, aliadas ao porte do empreendimento, deveriam nortear o julgamento sobre a necessidade ou não de elaboração de EIA/RIMA num e noutro caso.

c) O inciso XIV se refere à exploração econômica 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. Neste caso, o que se constitui em “área significativa em termos percentuais”? 50%, 75%, 80%? E área de importância do ponto de vista ambiental? Este dispositivo também pressupõe a utilização de critério pelo órgão ambiental, no exame de cada caso concreto e uma tomada de decisão sobre a exigência ou não do EIA/RIMA.

d) Cabem idênticos comentários com relação ao disposto no inciso XVII que menciona projetos agropecuários com área acima de 1.000 ha.

O entendimento de que a Resolução não possibilita o uso de qualquer critério do administrador, com relação às atividades elencadas, acaba também por ignorar a enorme diversidade das regiões do país e iguala, por exemplo, em termos de exigência de EIA/RIMA, obras ou atividades que, dependendo de sua localização (Amazônia, Nordeste, Sul), podem causar impactos totalmente diferentes.

Como exemplo, poderia ser citado o impacto da construção de uma barragem para abastecimento de água de uma cidade do Estado de São Paulo e o de uma barragem num pequeno rio ou num igarapé da Amazônia para abastecimento de cidade de uns cinco mil habitantes. Em ambos os casos seria exigido igualmente o EIA/RIMA? E à mesma exigência estariam obrigadas obras de pequeníssimo porte, destinadas, por exemplo, à irrigação de uma horta familiar, um aterro sanitário numa vila, etc.?

Observa-se da leitura atenta de cada inciso do artigo aqui examinado que não há uniformidade na linguagem e no tratamento dado à matéria. Com o cuidado com que a Resolução 1/86 foi elaborada pelo CONAMA só podemos concluir que tal diversidade foi proposital, visando abranger o maior número possível de exemplos a fim de melhor nortear a ação dos órgãos competentes.

Por outro lado, não nos parece que seja possível, numa enumeração constante

de um mesmo dispositivo legal, sem qualquer ressalva, a existência de um elenco ora taxativo, ora exemplificativo. E que, embora iniciando com a expressão "tais como", remete, nos incisos XIV a XVII a decisão sobre a exigência ou não do EIA/RIMA ao critério do órgão competente, como se isso não ocorresse nos outros casos, ou seja, como se fora desses incisos, não fosse facultada a exigência de EIA/RIMA a não ser para as atividades expressamente elencadas.

Dá que não vemos qualquer outra interpretação possível para a disposição em exame que não a de que a mesma é exemplificativa em todos os seus termos, devendo ser exigido o EIA/RIMA nos casos em que há indicações de que a obra ou atividade poderá causar significativo impacto ambiental e não em todo e qualquer caso.

Enquanto isso, a legislação estabelece que as atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental estão sempre sujeitos ao licenciamento, (art. 10 da Lei nº 6.938/81), numa clara distinção entre as duas situações.

Um processo de licenciamento, por sua vez, não se constitui em mera exigência burocrática, numa aposição de carimbos sem qualquer análise mas num verdadeiro exame do projeto para avaliar se ele é viável ou não do ponto de vista ambiental e para a formulação das exigências julgadas necessárias para a proteção do meio ambiente, abrangendo:

1) a localização do empreendimento, em relação às leis de zoneamento, ao uso do solo e ao tipo de atividades exercidas na vizinhança, e em relação aos recursos ambientais existentes (água, ar, existência de vegetação de preservação permanente), o fato de se tratar ou não de áreas de proteção de mananciais; de unidades de conservação, etc.

2) o potencial poluidor da atividade e as formas de controle e medidas mitigadoras que devem ser adotadas, sendo feitas as exigências técnicas relativas ao processo utilizado (quando for o caso), instalação de equipamentos de controle, adoção de práticas de proteção ao meio ambiente, etc.

Portanto, o Estudo de Impacto Ambiental - EIA **não se constitui no único instrumento para o controle prévio** das fontes potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente mas sim num instrumento de características diferentes, de fundamental importância para a avaliação de aspectos normalmente não considerados num processo de licenciamento, instruindo a tomada de decisão pelo poder público.

Assim, embora este procedimento (licenciamento) possa ser extremamente exigente quanto às informações que devam ser fornecidas pelo proponente e quanto às medidas mitigadoras e de controle a serem por ele adotadas, é mais pontual, ou seja, mais restrito à própria obra ou atividade e aos impactos por ela provocados sobre o meio físico e biológico. Já um Estudo de Impacto Ambiental - EIA tem abrangência bem maior; envolve toda a área de influência do projeto a ser direta ou indiretamente afetada, avalia aspectos socioeconômicos verificando, por exemplo, a distribuição dos ônus e benefícios sociais e mesmo na análise dos meios físico e biológico algumas vezes vai além das considerações feitas num processo de licenciamento.

Por outro lado, enquanto a licença é um ato administrativo vinculado, a avaliação de impacto ambiental possibilita ao órgão competente examinar o próprio mérito do

projeto, na medida em que aborda aspectos como as alternativas tecnológicas e de localização, confrontando-as com a hipótese de sua não execução, impactos positivos e negativos, a relação de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos, etc.

Daí que são as obras ou atividades que necessitam desse tipo de avaliação que se sujeitam à elaboração do EIA/RIMA que, por sua relevância e amplitude, por seu papel fundamental como um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional do Meio Ambiente, não pode ser transformado em simples exigência burocrática, feita até mesmo quando o órgão ambiental já dispõe das informações necessárias ou quando o sistema de licenciamento se mostra suficiente no caso concreto, seja pelo porte, características ou localização da atividade, seja pelo fato dos impactos serem restritos e identificados.

Aliás, o próprio Decreto nº 88.351/83 assim dispõe no parágrafo primeiro de seu artigo 17:

“Parágrafo primeiro - Nas atividades de licenciamento, fiscalização e controle, deverão ser evitadas exigências burocráticas excessivas ou pedidos de informações já disponíveis.”

Evidentemente, Estudos de Impacto Ambiental enriqueceriam qualquer projeto, porém não é isso o que está previsto na legislação vigente. De se considerar ainda que nos termos do disposto no artigo 7º da Resolução em tela, o estudo deverá ser **realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente, direta ou indiretamente do proponente do projeto**. Ou seja, este não poderá ser realizado pelo proponente ou sua equipe, nem pelo órgão de meio ambiente que irá examiná-lo, devendo obrigatoriamente ser contratado com terceiros.

Essa exigência, que visa garantir a imparcialidade do Estudo e a correção das informações, implica num **custo**, normalmente alto, a onerar o proponente. Uma despesa indiscutivelmente necessária quando a exigência do EIA/RIMA decorre das características da obra ou da atividade que se pretende implantar e até mesmo de pequena monta, face ao porte de determinadas obras.

O que se aborda aqui são situações especiais, onde o Estudo de Impacto Ambiental - EIA, mesmo sendo considerado desnecessário pelo órgão competente, face às características da obra ou atividade e das informações já disponíveis seria exigido a título de mero cumprimento de uma enumeração entendida como “taxativa”, onerando sensivelmente o empreendimento e podendo, inclusive, vir a inviabilizá-lo ou induzi-lo à clandestinidade.

Isso poderia ocorrer, por exemplo, com uma pequena prefeitura que pretendesse deixar de lançar os resíduos da cidade no “lixão”, executando um aterro sanitário em área sem interesse especial para o meio ambiente. Tal aterro, por seu porte, características e localização, poderia passar apenas pelo sistema de licenciamento, onde seriam examinados todos os aspectos relativos à localização e ao controle da poluição ambiental se não houvesse, no caso, outros aspectos a questionar. No entanto, a exigência e o custo do EIA/RIMA poderão onerar de tal forma o projeto que este deixe de ser executado. Em consequência, a exigência de uma formalidade (já que nesse caso assim o seria) considerada desnecessária até pelo órgão competente poderá ter como consequência a permanência do “lixão” e a perda de todo o

trabalho já feito pelo próprio órgão de meio ambiente para levar a autoridade municipal à solução do problema.

O mesmo poderia ocorrer com várias outras atividades que, embora constantes do citado elenco, fossem de porte tão pequeno que não justificassem a elaboração do EIA e que, com essa exigência, poderiam partir para a clandestinidade ou simplesmente deixar de ser executadas.

Evidentemente não foi esta a intenção do Conselho Nacional do Meio Ambiente que certamente terá visado os impactos significativos ao meio ambiente e não a transformação de um instrumento dessa importância em mera exigência formal, imposta sem qualquer análise ou critério.

Por todo o exposto é que temos sempre nos manifestado no sentido de que o elenco em exame é efetivamente exemplificativo e que a decisão sobre a necessidade ou não de elaboração de EIA/RIMA para o licenciamento de obras e atividades deve ser tomada a critério do órgão ambiental competente, consideradas, nessas decisões, as diretrizes gerais estabelecidas na legislação vigente.

E ressaltamos sempre que tais decisões devem ser obrigatoriamente **justificadas e fundamentadas** seja quando o EIA/RIMA é exigido para atividade não elencada, seja quando o deixa de ser para aquelas constantes da enumeração. Com isto, evita-se a adoção de medidas arbitrárias ou mesmo possíveis alegações de falta de cuidado e de critério no trato do meio ambiente.

Por outro lado, ao Governo do Estado, no exercício de suas atribuições legais e constitucionais, diretamente ou pelo órgão ambiental competente, cabe regulamentar a matéria definindo os critérios que deverão nortear a necessidade ou não de elaboração do EIA/RIMA para expedição da licença ambiental nos diversos casos, as exigências a serem feitas e outras disposições necessárias, partindo das diretrizes constantes da Resolução em exame e da legislação ambiental vigente. Tal atitude propiciará uma uniformização de procedimentos evitando não apenas soluções desiguais para casos iguais como possibilitando o conhecimento prévio dos critérios utilizados por todos os interessados.

Ocorre porém, como dissemos de início, que a Resolução CONAMA 1/86 nem sempre é interpretada dessa forma, havendo juristas e técnicos que entendem que o elenco constante de seu artigo 2º somente é exemplificativo para possibilitar o acréscimo de atividades, porém obrigatório para aquelas ali relacionadas. Há, assim, necessidade de uma uniformização de entendimento a fim de que não venham a ser causados problemas futuros ao meio ambiente, ao órgão ambiental, ou aos próprios proponentes.

À vista disso, parece-nos de todo conveniente uma discussão mais ampla sobre a matéria a fim de que sejam conhecidas e avaliadas as razões que justificam as diversas interpretações a fim de possibilitar ao órgão ambiental a adoção de uma posição firme e definitiva sobre o assunto e o estabelecimento de normas e critérios, evitando que a matéria volte a ser discutida a cada vez em que a questão é levantada.

No Parecer 241/89/PJ, ao lado de um exame mais aprofundado da matéria, foi reiterada a recomendação, já constante do parecer anterior, no sentido de que qualquer dispensa de EIA/RIMA para atividades elencadas no citado art. 2º. da Resolução CONAMA 1/86 (ou sua exigência para atividade ali não incluída) deveria ser previamente fundamentada e justificada, não se admitindo decisões arbitrárias por parte do agente público.

Este entendimento foi em grande parte acolhido pelo ilustres juristas Édis Milaré e Antônio Hermann Benjamin que expressamente o citaram em seu livro *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*¹. Nessa obra, os autores vieram a aperfeiçoar o posicionamento emitido nos pareceres acima transcritos na medida em que defenderam a tese da existência de uma *presunção relativa*² de gravidade nos casos elencados no art. 2º. da Resolução CONAMA 1/86. Ou seja, embora também entendendo possível a dispensa de EIA/RIMA para o licenciamento de atividades ali elencadas, mais do que uma decisão administrativa justificada e fundamentada, sustentavam que o próprio empreendedor deveria demonstrar a insignificância do impacto da obra ou atividade, transferindo-lhe o ônus da prova.

As divergências sobre a matéria ainda não cessaram, embora decorridos já quase dez anos das primeiras discussões. Acredito, porém, que a Resolução CONAMA 237 de 19/12/97, tenha vindo solucionar definitivamente a questão na medida em que o próprio Conselho Nacional do Meio Ambiente, que é o órgão competente para disciplinar o licenciamento e o Estudo de Impacto Ambiental - EIA, nos termos do disposto no art. 8º, I da lei 6.938/81 e do art. 17 do Decreto no. 99.274/90, reconheceu expressamente que cabe aos órgãos ambientais a decisão sobre os estudos ambientais necessários ao processo de licenciamento. E como o fez sem revogar o artigo 2º. de sua Resolução 1/86 veio reforçar, ao mantê-lo, o entendimento de que o elenco dele constante tem caráter exemplificativo e não taxativo.

Dessa forma, embora a Resolução CONAMA nº 237/97 tenha reconhecido aos órgãos competentes a decisão sobre os estudos ambientais necessários ao licenciamento e, conseqüentemente, sobre a exigência ou não do EIA/RIMA nos casos elencados no art. 2º. da Resolução CONAMA 1/86, a manutenção desse artigo leva também a entender que permanece a necessidade do órgão competente justificar e fundamentar sua decisão de não exigir a elaboração de EIA/RIMA para atividades nela elencadas ou, como preconizou o Dr. Edis Milaré, a demonstração, pelo próprio empreendedor, de que não haverá significância no impacto ambiental de sua obra ou atividade.

1. MILARÉ, Édis e BENJAMIN, Antônio H. V. *Estudo de Impacto Ambiental. Teoria, Prática e legislação*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

2. Presunção é um instituto jurídico pelo qual se dispensa prova de certos fatos na ocorrência de uma situação definida em lei. No caso, o artigo 2º da Resolução Conama 1/86, elenca atividades que se presumem de significativo impacto ambiental. A presunção é absoluta quando não admite prova em contrário. Relativa, quando tal prova é admitida.

