

BIBLIOTECA DE DIREITO AMBIENTAL

1. Estudo prévio de impacto ambiental — Teoria, Prática e Legislação
— Edis Milaré/Antonio Herman V. Benjamin.



502.7
M 586x

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Milare, Edis
Estudo prévio de impacto ambiental : teoria, prática e legislação / Edis
Milaré, Antonio Herman V. Benjamin. — São Paulo : Editora Revista dos
Tribunais, 1993.
ISBN 85-203-1077-X
I. Direito ambiental — Impacto ambiental — Estudos 2. Proteção
ambiental — Leis e legislação — Brasil I. Benjamin, Antonio Herman V.
II. Título.

92-2972

CDU-343.502.7(81)

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Proteção ambiental : Direito penal
343.502.7(81)

ÉDIS MILARÉ

ANTONIO HERMAN V. BENJAMIN

ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Teoria, Prática e Legislação

BIBLIOTECA DE DIREITO AMBIENTAL

EDITORA
REVISTA DOS TRIBUNAIS



Além da *prevenção do dano ambiental* — seu desiderato básico —, três outros objetivos do EIA são lembrados por Herman Benjamin: a) a *transparência administrativa* quanto aos efeitos ambientais de um determinado projeto, alcançada no momento que o órgão público e o proponente liberam todas informações que dispõem, respeitados apenas o sigilo industrial; b) a *consulta aos interessados*, consistente na efetiva participação e fiscalização da atividade administrativa por parte da comunidade, de molde a poder exprimir suas dúvidas e preocupações antes que seja muito tarde.⁷ De fato, não basta que o procedimento do EIA seja transparente. Há que ser, igualmente, participativo, pois uma decisão ambiental arbitrária, mesmo que absolutamente transparente, não atende ao interesse público; e, c) a *motivação da decisão ambiental*, que se baseia no princípio de que “existe uma obrigação de motivar todo ato criador de situações desfavoráveis para os administrados”.⁸ De tal arte, quando a Administração opta por uma das alternativas apontadas pelo EIA que não seja, ambientalmente falando, a melhor, ou quando deixa de determinar a elaboração do EIA por reconhecer a inexistência de “significativa degradação”,⁹ deve fundamentar sua decisão. Inclusive para possibilitar seu questionamento futuro pelo Poder Judiciário.¹⁰

CONCEITO

3

Impacto (do latim *impactu*) significa “choque” ou “colisão”.¹¹

Na terminologia do Direito Ambiental a palavra aparece também com esse sentido de “choque” ou “colisão” de substâncias (sólidas, líquidas ou gasosas), de radiações ou de formas diversas de energia, decorrentes da realização de obras ou atividades, com danosa alteração do ambiente natural, artificial, cultural ou social.¹²

Impacto ambiental, portanto, é “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: 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”.¹³

Qualificar e, quanto possível, quantificar antecipadamente o impacto ambiental é o papel reservado ao EIA, como suporte para um adequado planejamento de obras ou atividades relacionadas com o ambiente. É certo que, muitas vezes, a previsão dos efeitos nefastos de um projeto pode ser muito delicada.

7. Michel Prieur, ob. cit., p. 114.
8. Michel D. Stassinopoulos, *Traité des actes administratifs*. Athenes, Collection de l'Institut Français d'Athènes, 1954, p. 205, apud Antonio Herman V. Benjamin, *Os princípios...* cit., p. 32.
9. *Constituição Federal*, art. 225, § 1º, IV.
10. Antonio Herman V. Benjamin, *Os Princípios...* cit., pp. 29/32.

11. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, 1.ª ed., Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1975; Caldas Aulete, *Dicionário contemporâneo da língua portuguesa*, 3.ª ed., Rio de Janeiro, Delta, 1974.
12. Helita Barreira Custódio, “Avaliação de impacto ambiental no Direito Brasileiro”, São Paulo, *Revista de Direito Civil*, 45:72, 1988.
13. Resolução/CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986, art. 1.º.

pois algumas modificações do equilíbrio ecológico só aparecem muito tarde. Daí a correta consideração do EIA como "procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais".¹⁴

O EIA, em síntese, nada mais é que "um estudo das prováveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto".¹⁵

4

LEGISLAÇÃO DISCIPLINADORA

1. Lei n. 6.803/80 — 2. Lei n. 6.938/81 — 3. Decreto n. 88.351/83 — 4. Resolução CONAMA n. 001/86 — 5. Resolução CONAMA n. 006/87 — 6. Resolução CONAMA n. 009/87 — 7. Constituição Federal de 1988 — 8. Constituições estaduais — 9. Decreto n. 99.274/90.

No Brasil, o EIA não nasceu com a moldura que hoje tem. Surgiu, em pleno regime ditatorial, quase que à sorrelha, como se os responsáveis pela sua introdução no ordenamento de-sejassem escondê-lo dos grupos de pressão e dos próprios militares.

1. Lei n. 6.803/80

Inspirado no direito americano (*National Environmental Policy Act* — *NEPA* — de 1969), o estudo de impacto ambiental foi introduzido em nosso Direito positivo, de forma tímida, pela Lei n. 6.803, de 2 de julho de 1980, que "dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição".

De acordo com esse diploma legal, o EIA só é exigível na aprovação de limites e autorizações de implantação de zonas de uso estritamente industrial destinadas à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como de instalações nucleares.¹⁶

16. Verbis:

Art. 10 —...

§ 2º — Caberá exclusivamente à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a

14. Paulo Afonso Leme Machado, *Regulamentação do estudo de impacto ambiental*, Porto Alegre, Mercado Aberto, 1986, p. 69.

15. R. K. Jain et al., *Environmental Impact Analysis*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1977, p. 3, apud Antonio Herman V. Benjamin, *Os princípios...* cit., p. 32.

plantação de um determinado projeto que, compatibilizada com outros interesses, seja a mais favorável ao meio ambiente.¹⁴⁸

148. Nos EUA, exatamente porque ausentes dispositivos constitucionais semelhantes aos nossos arts. 170, VI, 186, II, e 225, diversos autores consideram a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (NEPA) — e também seu EIA — como um estatuto meramente procedimental (“procedural statute”), trago este que, de certa maneira, recebe críticas, sob o argumento de que uma tal visão da Lei, com ênfase no seu aspecto formal em vez de na sua substância, a transformou em algo aquém de uma legislação de proteção ao meio ambiente, mais próxima de um “paper production act” (Dinah Bear, “Procedural aspects of Environmental Impact Assessment. Introduction — comparative federal and state EIS processes”, in *Environmental Impact Assessment*, Proceedings of a Conference on the Preparation and Review of Environmental Impact Statements, West Point, New York, November 1987, Co-Sponsored by The Council on Environmental Quality, The Executive Office of the President and The Environmental Law Section of the New York State Bar Association, Nicholas A. Robinson, Editor, p. 79).

O EIA COMO PRESSUPOSTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O EIA pode ser estudado sob duas óticas distintas. Em relação a si mesmo e em relação a outros procedimentos e instrumentos administrativos. Naquela hipótese, faz-se a análise do próprio EIA (campo de aplicação, conteúdo, metodologia, etc). Neste último caso, diversamente, busca-se vislumbrar o EIA no contexto global do direito administrativo e do direito ambiental. Lá, trata-se de estudo tópico. Aqui, de estudo relacional.

O direito administrativo tradicional tem sido, ao mesmo tempo, a fonte primeira para o progresso do direito ambiental e o maior óbice ao seu desenvolvimento pleno. Conceitos administrativos clássicos como, por exemplo, licença e autorização, informam as normas ambientais e limitam sobremaneira sua flexibilidade e as possibilidades de controle judicial.

De outra parte, conceitos e institutos tipicamente ambientais têm “contaminado” e alterado profundamente o direito administrativo. Exemplo típico dessa tendência é o EIA.¹⁴⁹

Nos Estados Unidos, o mesmo fenômeno ocorreu. Só que lá o direito ambiental, em decorrência das pressões políticas e legislativas, impôs-se, muitas vezes modificando profundamente o direito administrativo tradicional. Mesmo assim, o *Administrative Procedure Act*, espécie de Código Administrativo, tem

149. Como muito bem observa Michel Prieur, tomando como parâmetro o direito francês: “L'ensemble du droit administratif se trouve désormais soumis à la nouvelle procédure dite des études d'impact” (Michel Prieur. ob. cit., p. 59).

limitado o controle judicial do mérito das decisões administrativas ambientais discricionárias.¹⁵⁰

O direito ambiental tornou de empréstimo ao direito administrativo o procedimento de licenciamento, conforme veremos, em detalhe, mais adiante. E, como requisito deste, em certos casos de "atividades modificadoras do meio ambiente",¹⁵¹ passou a exigir um estudo preliminar das implicações ambientais do projeto: o EIA.

O licenciamento ambiental, portanto, tornou-se uma das formas de controle da ordem econômica, adequando-a à "defesa do meio ambiente".¹⁵² Tem ele procedência legal.

De fato, a Lei n. 6.938/81, expressamente, estabeleceu que "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento".¹⁵³

Nota-se, pois, que o EIA não é um fim em si mesmo, isolado, inserindo-se, ao contrário, em um processo decisional mais complexo, articulado em fases. E o licenciamento ambiental, por seu turno, é — ou deveria ser — parte de um fenômeno mais amplo: o *planejamento ambiental*.¹⁵⁴ Tem-se afirmado, com razão, que o EIA deve "ser visto como uma ferramenta de gerenciamento ambiental no interior do processo de planejamento de uso do solo".¹⁵⁵

Se a elaboração do EIA por si só já é considerada uma tarefa delicada, complexa e sofisticada, o planejamento ambiental, então, seria, por assim dizer, o maior desafio proposto ao administrador público e à sociedade como um todo em matéria

150. William H. Rodgers, ob. cit., p. 743.

151. Lei n. 6.938/81, art. 2.º.

152. Constituição Federal, art. 170, VI.

153. Art. 10, grifo nosso.

154. Sandro Bruschi, *Valutazione dell'Impatto Ambientale*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1984, p. 170.

155. Wood, Christopher, "E.I.A. and B.P.E.O.: acronyms for good environmental planning?", in *Journal of Planning and Environmental Law*, 1988, p. 515.

ambiental. Um "plano" poderia ser conceituado como o esquema de ação, a longo prazo, formulado como uma série de etapas sincronizadas, todas dirigidas à consecução de um determinado objetivo político que, no nosso caso, é a proteção ambiental.¹⁵⁶

Logo se percebe que a relação entre o EIA e o planejamento ambiental é uma entre a parte e o todo, entre o elemento e o conjunto. Enquanto que o EIA tem por objeto um determinado projeto, claramente identificado, o planejamento é mais amplo, macro mesmo, cobrindo uma série de projetos e atividades, enxergados globalmente.

Mas o fato do EIA — assim como o próprio licenciamento — voltar-se para um projeto específico não implica dizer que se deve olvidar os objetivos maiores e mais amplos traçados pela política ambiental, seja na Constituição, seja na legislação ordinária. É um típico caso de "um olho no padre e outro na missa".

Há, portanto, uma interdependência absoluta, no sistema brasileiro, entre licenciamento e EIA, sendo que a aprovação deste "é pressuposto indeclinável para o licenciamento, influenciando no mérito da decisão administrativa, e constituindo-se na bússola a guiar o rumo norte da confiabilidade da solução".¹⁵⁷

156. Peter E. Black, ob. cit., p. 25.

157. Edis Milané, *A Importância...* cit., p. 29.

5

OS OBJETIVOS DO EIA NO PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO

1. O objetivo reitor: A prevenção — 2. A transparência —
3. A consulta aos interessados — 4. A motivação da decisão ambiental.

O EIA não é um instrumento casuístico. Tem uma destinação a cumprir. Diverções são seus objetivos.

É de simples percepção o objetivo *final* do EIA: evitar que um projeto (construção ou atividade), justificável no plano econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proprietário, venha, posteriormente, a se revelar nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. Trata-se, em síntese, de adaptação ao direito ambiental de um velho ditado popular: é melhor prevenir que remediar os danos ambientais ("mieux vaut prévenir que guérir").¹⁵⁸

De uma maneira assistemática, podemos elencar, entre tantos outros, alguns objetivos principais do EIA: a) identificação das implicações negativas do projeto e suas alternativas; b) avaliar os benefícios e custos ambientais; c) sugerir medidas mitigadoras; d) informar os setores interessados; e) informar o público de uma maneira geral; e, f) influenciar o processo decisório administrativo com o suprimento de informações úteis.¹⁵⁹

Tentemos sistematizar, no plano teórico, os principais objetivos do EIA.

Quatro são eles: a) *prevenção do dano ambiental*; b) *transparência administrativa* quanto aos efeitos ambientais de um

158. Michel Prieur, ob. cit., p. 59.

159. Peter E. Black, ob. cit., p. 22.

determinado projeto; c) *consulta aos interessados*; e, d) *decisões administrativas informadas e motivadas*. Em outras palavras: controle da atividade discricionária ambiental da Administração Pública.

É, em síntese, um instrumento de grande conteúdo democrático, que atinge seus objetivos no instante em que provoca — pela ótica do cidadão — efetiva participação e fiscalização da atividade administrativa.

Se qualquer desses objetivos ficar sem atendimento, o EIA está maculado e se descaracteriza. Não há como se falar em EIA sem espírito preventivo, carente de transparência, sem consulta multidisciplinar e abrangente e em que se deixa de fundamentar a opção administrativa eventualmente eleita.

1. O objetivo reitor: A prevenção

O direito ambiental é — ou deve ser —, antes de mais nada, um conjunto de normas de caráter preventivo. Em todos os segmentos dessa disciplina jurídica se ressalta o aspecto de prevenção do dano ambiental. A tutela do meio ambiente, através de longa evolução, ultrapassou a fase repressiva-reparatória, baseada fundamentalmente em normas de responsabilidade penal e civil, até atingir o estágio atual em que a preocupação maior é com o *evitar* e não com o *reparar* ou o *reprimir*.

Nenhum outro instituto de direito ambiental melhor exemplifica este direcionamento preventivo que o EIA.¹⁶⁰ Foi exatamente para prevenir (e, a partir daí, prevenir) o dano, antes de sua manifestação, que se criou o EIA. Daí a necessidade de que o EIA seja elaborado no momento certo: antes do início da execução, ou mesmo de atos preparatórios, do projeto. Não é a toa que a Constituição Federal preferiu rebatizar o instituto, passando de "avaliação de impactos ambientais",¹⁶¹ para "estudo prévio de impacto ambiental".¹⁶²

160. Helina Barreira Custódio muito bem ressalta esse aspecto ao afirmar ser o EIA "novo instrumento preventivo", que visa a "identificação do risco" e a "informação prévia" ("Avaliação de impacto ambiental no Direito brasileiro", in *Revista de Direito Civil*, n. 45, p. 73).

161. Lei n. 6.938/81, art. 9.º, III.

162. Art. 255. § 1.º, IV, grifo nosso.

O EIA só se justifica quando preliminar ao ato de licenciamento. Do contrário, não se cumpre o princípio da prevenção. "Um EIA não cumprirá suas finalidades se, ao ser elaborado pelo órgão, ocorrer tão tardiamente no processo decisório que compromissos com o projeto em questão já tenham sido feitos e sejam irreversíveis".¹⁶³

Já afirmamos, em outro local,¹⁶⁴ que "o momento para realização do EIA é, normalmente, anterior à expedição da licença, mesmo que se trate de licença-prévia. A única exceção é quando o CONAMA, ainda na vigência do Dec. 88.551/83 (art. 7.º, IV), de maneira fundamentada, mesmo após o licenciamento, exija o EIA" (Dec. n. 88.551/83, art. 7.º, IV)". Neste último caso, trata-se, evidentemente, de EIA suplementar.

No âmbito dos Estados membros não se abre nem se abre tal possibilidade, devendo o EIA ser elaborado como passo preliminar à licença, a não ser que uma licença existente seja revogada ou anulada por vício exatamente no EIA anterior. De qualquer modo, nenhuma licença pode ser concedida sem que o devido EIA — desde que cabível — tenha sido elaborado. Do contrário, a finalidade do EIA se quedaria impossível de realização e o próprio EIA se transformaria em farsa para encobrir um licenciamento irregular.

O EIA objetiva influir no mérito da decisão administrativa de concessão da licença. Se esta já foi expedida ou mesmo se a decisão já está tomada, o EIA perde a sua *ratio*, não tendo qualquer valor.

Tirante a exceção aplicável apenas ao CONAMA, acima mencionada, nunca teve, nem tem cabimento no nosso Direito a figura do "EIA *a posteriori*". Não se pode perder de vista que a tarefa do EIA "é tentar uma análise integrada das consequências dos projetos, no estágio mais cedo possível de planejamento, para trazer à tona os efeitos da atividade particular, enquanto as opções ainda estão abertas à reconsideração da

163. Frederick R. Anderson, Daniel R. Mandelker e A. Dan Tarlock, *ob. cit.*, p. 702.

164. Antônio Herman V. Benjamin, "Estudo de impacto ambiental e Ministério Público", in *Anais do 7.º Congresso Nacional do Ministério Público*, Belo Horizonte, AMMP/CONAMP, 1987, p. 279.

desejabilidade da ação ou do seu modo de operação, antes que uma decisão irremediável seja tomada".¹⁶⁵

Por esse ângulo, o escopo do EIA é inserir no atuar administrativo considerações de ordem ecológica. E o licenciamento é o momento adequado que tem o Poder Público para exercer tais considerações. Sem elas — em sendo o caso — toda atividade administrativa está irremediavelmente comprometida por *vício essencial*, vez que o administrador fugiu aos padrões jurídicos estabelecidos e obrigatórios.

Como veremos abaixo, o EIA não é um fim em si mesmo. Imbuído do espírito preventivo, necessário é que seja elaborado no momento certo. Nem muito antes, nem depois. Se é o EIA que vai orientar e embasar o ato administrativo de licenciamento, não é cabível que seja preparado anos antes da implantação do projeto ou após a emissão da licença. A avaliação técnica do impacto deve ter certa proximidade com a execução do projeto. Mudanças radicais no meio ambiente ou novos dados, no período entre a elaboração e execução do projeto, exigem EIA suplementar.

Já fizemos referência ao fato de que, antes do despertar ambientalista, o administrador, no licenciamento de um projeto, levava muito pouco em conta suas implicações negativas para o meio ambiente. Se preocupação preventiva tinha, não era propriamente com o dano ambiental. Poder-se-ia dizer que seu "resíduo de liberdade", para licenciar ou não, desconhecia uma verdadeira inquietação com os efeitos nefastos da atividade ou obra no meio ambiente. Ou, quando muito, cabia-lhe, discricionariamente, decidir, no caso concreto, se avaliava ou não tais impactos. E quando o fazia, nada o obrigava a buscar auxílio técnico especializado.

De fato, até bem poucos anos atrás, o administrador que, ao licenciar um projeto, exigisse um estudo de "alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente",¹⁶⁶

165. Sandra K. McCallum, "Environmental impact assessment: a comparative analysis of the federal response in Canada and the United States", in *Alberta Law Review*, vol. XIII, n. 5, p. 578.

166. Resolução CONAMA n. 001/86, art. 1.º, *caput*.

seria, com certeza, tachado de louco ou levado às barras dos tribunais. Tudo com base na percepção — equivocada — de que a disposição dos valores ambientais integrava a faixa de liberdade deixada pelo legislador ao administrador.

Antes da introdução do EIA, prévio e obrigatório, nos diversos sistemas de controle ambiental, a preservação do meio ambiente se dava quase sempre a nível de fiscalização e imposição de níveis máximos de poluição para uma determinada atividade.

Assim, por exemplo, alguém que desejasse licenciar a construção e operação de uma grande indústria, desde que se adaptando aos níveis de descarga vigentes, poderia fazê-lo, sem qualquer consideração de alternativa para o projeto e sem nenhuma consulta pública. Foi esse quadro — de “decisão intersubjetiva” — que a exigência do EIA veio alterar profundamente.

A idéia por trás do EIA é a de que o controle ambiental não pode ser feito de maneira fragmentada, fiscalizando-se apenas as toneladas de resíduos emitidas pelas chaminés das indústrias ou o volume de suas descargas líquidas. A proteção do meio ambiente há que ser feita de modo abrangente e, mais importante, preventivamente.

O segundo aspecto que propiciou a introdução do EIA foi a convicção da comunidade científica e, posteriormente, do legislador, de que os órgãos ambientais, de uma forma ou de outra, acabavam por se transformar de “controladores” dos poluidores em “controlados” destes. Logo, o EIA serviria, com o influxo comunitário que lhe é próprio, para equilibrar o procedimento de licenciamento e resgatar a imparcialidade dos órgãos administrativos, elevando-se, indiretamente, o potencial preventivo do exercício do *munus* público.

O objetivo preventivo final do EIA é alcançado de duas formas. Em primeiro lugar, ao obrigá-lo ao administrador, em seu processo decisório, a considerar os valores ambientais. Em segundo lugar, ao propiciar-se ao público e a certos órgãos de representação de interesses supraindividuais — através de divulgação de seu conteúdo e facilidade de intervenção — instrumental hábil de controle dos atos da Administração Pública com repercussão ambiental.

2. A transparência

Decisão administrativa transparente é aquela que dá ao interessado elementos suficientes para sua compreensão e, mais importante, para sua fiscalização. É ato que nada esconde. Fala por si mesmo. É, portanto, absolutamente correta a afirmação de que “O EIA e o consequente RIMA são atividades fiscalizadoras e de auditoria, de caráter público”,¹⁶⁷ propiciando maior transparência à decisão administrativa.¹⁶⁸

Evidentemente, o objetivo da transparência só é alcançado quando o órgão público e o proponente do projeto liberam todas informações que dispõem, respeitando-se, entretanto, os segredos industriais.¹⁶⁹ O EIA se opõe a comportamento secreto da Administração e do particular.

Ao se subtrair do público e dos outros participantes do procedimento informações necessárias, quer para a compreensão das características, dimensões ou conseqüências do projeto, quer para avaliação adequada do meio ambiente a ser afetado, ofende-se a estrutura do EIA.

É bom lembrar, todavia, que a transparência, apesar de sua enorme importância, não é fim, é meio. Meio de controle da atividade administrativa pelos particulares e, também, pelos outros Poderes.

5. A consulta aos interessados

Não basta que o procedimento do EIA seja transparente. Há que ser, igualmente, *participativo*. De fato, uma decisão ambiental arbitrária, mesmo que absolutamente transparente, não atende ao interesse público.

Na elaboração do EIA, o objetivo da consulta aos interessados ligase ao *princípio da participação pública*.

167. Paulo de Bessa Antunes, *Curso de Direito Ambiental*, Rio de Janeiro, Renovar, 1990, p. 92.

168. Michel Prieur, *ob. cit.*, p. 60.

169. Decreto n. 88.551/83, art. 18, § 3.º, Resolução CONAMA 001/86, art. 11. *coput.*

Cabe salientar, ainda, que é imprestável a motivação ali-cercada em conclusões e opções vagas, bem como aquela sem suporte nos fatos aduzidos; do mesmo modo, não tem qualquer valor a motivação cientificamente indefensável, explicada com terminologia incompreensível, contraditória com sua base analítica, enganosa, arrogante, insensível aos argumentos contrários, ou incompleta.

CONCEITO DE EIA

6

O EIA, em síntese, nada mais é que "um estudo das possíveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto".¹⁷⁴

Da mesma forma que o homem, ao construir sua casa, avalia o terreno, elabora um projeto e verifica seus custos e benefícios, no processo produtivo e de desenvolvimento é igualmente cabível a mesma avaliação. É o EIA.

Tanto em um caso como no outro, há uma certa dose de previsão futura — daí a prevenção — dos impactos causados pela atividade. É por isso que se diz que o EIA "deve ser, substancialmente, um documento científico de coleta de dados de várias fontes e que *prediz* o resultado da introdução de novos

174. R. K. Jain e outros, *Environmental Impact Analysis*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1977, p. 3. Sandro Bruschi, prefere defini-lo como "una procedura basata sull'individuazione, descrizione e, ove possibile, quantificazione, degli effetti che la realizzazione di un determinato progetto o iniziativa avrà sull'ambiente" (Sandro Bruschi, ob. cit., p. 1); outros optam por caracterizá-lo como "un processo conoscitivo che ha come obiettivo quello di evidenziare gli effetti di un'attività umana sull'ambiente e di individuare le misure atte a prevenirle, cioè a eliminare o rendere minimi, gli impatti negativi sull'ambiente prima che questi si verifichino effettivamente" (M. Alberti, M. Berrini, A. Melone e M. Zambrini, ob. cit., p. 15); para Geoffrey Wandesforde-Smith, o EIA "é um instrumento de política ambiental, com a forma geral de um procedimento, desenhado com o objetivo de assegurar que um esforço consciente e sistemático seja feito no sentido de avaliar as seqüências ambientais da escolha entre várias opções eventualmente abertas para o administrador" (Geoffrey Wandesforde-Smith, *Environmental*... cit., p. 101).

fatores no ecossistema",¹⁷⁵ envolvendo a avaliação dos impactos em quatro fases da atividade, quais sejam, projeto, construção, operação e abandono.¹⁷⁶

Trata-se, evidentemente, como já ressaltamos, de instrumento de prevenção do dano ambiental, manifestando-se através de um "juízo de compatibilidade"¹⁷⁷ entre o projeto e o dever constitucional de defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.¹⁷⁸ "Sabido que todo e qualquer projeto desenvolvimentista interfere com o meio ambiente — escreve *Edis Milaré* —, e certo que o crescimento é um imperativo, insta discutir-se os instrumentos e mecanismos que os conciliem, minimizando ao máximo os impactos ecológicos negativos".¹⁷⁹

175. Randall L. Taylor. "Implementation of the environmental impact statement" in *Land Use and Environmental Review*. 1979, p. 119, grifo nosso.
176. P. S. Elder. "Environmental impact assessment in Alberta" in *Alberta Law Review*, vol. XXIII, n. 2, p. 287.
177. Sandro Bruschi. ob. cit. p. 1.
178. Constituição Federal, art. 225, *caput*.
179. Edis Milaré. *Curadoria do Meio Ambiente*. São Paulo, APMP, 1988, p. 25.

ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL

7

Muitas vezes, mesmo em textos especializados, há uma certa confusão entre as expressões "Estudo de Impacto Ambiental" (EIA) e "Relatório de Impacto Ambiental" (RIMA). Trata-se, em verdade, de duas dimensões distintas de um mesmo documento, fundadas na constatação de que nem tudo que é completo e cientificamente preciso mostra-se compreensível ao público em geral. "O estudo — anota percuentemente Paulo Afonso Leme Machado — é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo".¹⁸⁰

O EIA é o todo: complexo, detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público. Reflete "as conclusões do estudo de impacto ambiental", contendo, entre outros aspectos, os objetivos, justificativas e descrição do projeto, de seus impactos, das medidas mitigadoras, uma síntese do diagnóstico ambiental da área, assim como indicação da alternativa mais favorável.¹⁸¹

O EIA, por sua vez, se submete, a um só tempo, à *diretrizes gerais*, fundadas na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional e nos princípios de direito ambiental e de

180. Paulo Afonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo, RT, 1991, p. 127.

181. Resolução CONAMA n. 001/86, art. 9.º, *caput*