

SAMANTHA DE BARROS BEZERRA

**A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DO ESTUDO
PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL NA DETERMINAÇÃO DO
RISCO AMBIENTAL**

**Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel em
Direito, Faculdade de Direito, Setor de
Ciências Jurídicas, Universidade Federal do
Paraná.**

Orientador: Prof. Elizeu de Moraes Corrêa

**CURITIBA
2003**

TERMO DE APROVAÇÃO

SAMANTHA DE BARROS BEZERRA

A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL NA DETERMINAÇÃO DO RISCO AMBIENTAL

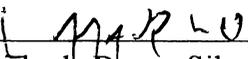
Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito no Curso de Bacharelado em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientador: Prof. Elizeu de Moraes Corrêa
Departamento de Direito Público, UFPR



Prof. Abili Lázaro Castro de Lima
Departamento de Direito Público, UFPR



Prof. Luiz Marlo de Barros Silva
Departamento de Ciências Jurídicas, UFPR

Curitiba, 06 de novembro de 2003

SUMÁRIO

RESUMO	iv
1. INTRODUÇÃO	1
2. PRINCÍPIOS	3
3. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL	10
3.1. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: BREVES COMENTÁRIOS	13
3.2. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR	14
3.3. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO OU COOPERAÇÃO	16
4. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: DISTINÇÃO NECESSÁRIA	19
4.1. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO	23
4.2. CARACTERÍSTICAS DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO	27
4.2.1. Incerteza do Dano Ambiental	27
4.2.2. Tipologia do Risco ou Ameaça.....	29
4.2.3 O Custo das Medidas de Prevenção.....	30
4.2.4. Implementação Imediata das Medidas de Prevenção: O Não Adiamento	31
4.2.5 A Inversão do Ônus da Prova	32
5. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)	34
5.1. CONCEITOS	34
5.2. O ESTUDO DE IMPACTO NO DIREITO COMPARADO	37
5.3. NATUREZA JURÍDICA.....	41
5.4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA	48
5.5. OBJETIVOS	52
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	59

RESUMO

Aplicação do princípio da precaução e do estudo prévio de impacto ambiental na determinação dos riscos ambientais. Caracteriza os princípios como sendo elementos orientadores da formação de uma regulação jurídica. Para isso, cita o posicionamento de diversos doutrinadores. Indica e conceitua princípios ambientais importantes, tais como o princípio da precaução, princípio do poluidor-pagador e da cooperação. Estabelece a distinção entre o princípio da precaução e o princípio da prevenção. Menciona as principais características do princípio da precaução. Conceitua o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA). Cita o tratamento recebido pelo EIA em países como Estados Unidos e França. Comprova que a natureza jurídica do estudo de impacto é a de um procedimento administrativo, inserido no licenciamento ambiental. Diferencia a avaliação de impacto ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, do estudo prévio de impacto ambiental. Enumera os objetivos a serem alcançados pelo EIA. Conclui estabelecendo a relação existente entre o princípio da precaução e o estudo prévio de impacto ambiental.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos dois últimos séculos, predominou a idéia de que o homem teria o direito de possuir e controlar o meio ambiente. Por conta disso, a natureza não possuiria um valor em si. Na verdade, ela representaria uma reserva de recursos naturais a serem explorados com o intuito de satisfazer às múltiplas necessidades humanas.

Na esteira desse pensamento, chamado pelos estudiosos de antropocêntrico¹, ocorreu o desenvolvimento da Ciência – possibilitando o surgimento das grandes revoluções como a Industrial, no século XIX, e a Biotecnológica, no final do século passado –, o aumento desordenado das aglomerações urbanas, o crescimento da malha de transportes, mudanças na forma de exploração agrícola, etc. Tudo isso visando apenas o progresso econômico.

Porém, esse desenvolvimento promoveu também o despertar humano sobre problemas ambientais, tais como a poluição e a degradação de ecossistemas. Além disso, consolidou a noção de que os recursos naturais não são inesgotáveis, mas sim limitados.

A partir de então, surgiu a consciência de que a sobrevivência humana na Terra, o desenvolvimento e o progresso dependem sim de uma indústria forte, mas não apenas dela. Necessitam também da manutenção de um ambiente sadio, capaz de proporcionar condições de vida satisfatórias.

Trata-se da concepção de desenvolvimento sustentável, a qual, de acordo com Paulo de Bessa ANTUNES, “...tem em vista a tentativa de conciliar a preservação dos recursos ambientais e o desenvolvimento econômico. Pretende-se que, sem o esgotamento desnecessário dos recursos ambientais, haja a possibilidade de garantir uma condição de vida mais digna e humana para milhões e milhões de pessoas...”².

¹ DIAS, J.E. de O.F. *Tutela ambiental e contencioso administrativo*: da legitimidade processual e das suas consequências. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 22.

² ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1996. p. 13.

Mas para que tal concepção se torne uma realidade, cabe à própria sociedade criar mecanismos de intervenção menos predatórios, bem como instrumentos de proteção ambiental realmente eficazes.

Dentre esses instrumentos de proteção ambiental, dois merecem especial destaque, o **Princípio da Precaução** e o **Estudo Prévio de Impacto Ambiental**. A presente monografia terá por objetivo apresentar os principais aspectos e a aplicação prática de tais mecanismos, demonstrando assim a estreita relação existente entre eles e a importância que possuem na determinação do risco ambiental.

Para alcançar tal desiderato, o capítulo inicial apresentará uma noção geral acerca do que sejam princípios, qual a importância que eles têm, o papel que exercem na formação de uma regulamentação, suas diversas categorias e o posicionamento de alguns dos mais importantes doutrinadores.

O capítulo seguinte tratará a respeito dos principais princípios do Direito Ambiental: princípio da precaução, princípio do poluidor-pagador e princípio da participação ou cooperação. Para tanto, irá destacar o significado e a importância de cada um deles, bem como fará menção às respectivas previsões legislativas.

Após essa breve apresentação dos princípios supracitados, será realizado um estudo mais detalhado acerca do princípio da precaução. Tal estudo terá como objetivos: distinguir princípio da prevenção e princípio da precaução; apresentar a evolução do princípio da precaução e o seu tratamento pelos diversos doutrinadores; enumerar e explicar cada uma de suas características.

Feita a explanação acerca do princípio da precaução, o próximo passo será analisar o estudo prévio de impacto ambiental (EIA). Essa análise englobará: o conceito de impacto ambiental e de estudo de impacto; a previsão e tratamento do EIA no direito comparado; sua natureza jurídica; evolução legislativa e seus objetivos. Por meio dela será possível comprovar a relação existente entre o princípio da precaução e o estudo de impacto.

2. PRINCÍPIOS

A palavra princípio, que teria sua origem no termo latino *principium*, possui diversos significados. Um dos mais importantes é aquele que o considera como sendo uma “proposição elementar e fundamental que serve de base a uma ordem de conhecimentos.”³. Por tal conceituação, o princípio seria um ponto de partida, um fundamento.

Miguel REALE adota uma conceituação semelhante à supracitada, na medida em que considera os princípios como sendo “...certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõe dado campo do saber”⁴, ou seja, seriam “...‘verdades fundantes’ de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da *práxis*.”⁵

Conforme tais considerações, poder-se-ia dizer que encontrar os princípios de uma Ciência corresponderia à enumeração das idéias básicas nela encontradas. Entretanto, é preciso ressaltar que, em muitos casos, um mesmo princípio não fica restrito a apenas um dos ramos do saber. Tal fato permite discriminar os princípios em quatro grandes categorias:

- a) **princípios omnivalentes:** “...quando são válidos para todas as formas de saber...”⁶, como é o caso do princípio da identidade, segundo o qual “o ser é, o não ser não é”⁷;
- b) **princípios plurivalentes:** “...quando aplicáveis a vários campos do conhecimento, como se dá com o *princípio de causalidade*, essencial às

³ PRINCÍPIO. In: LAROUSSE cultural. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 741.

⁴ REALE, M. *Lições preliminares de direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 299.

⁵ Id.

⁶ Ibid., p. 300.

⁷ NASCIMENTO, A. M. *Curso de direito processual do trabalho*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 55.

ciências naturais, mas não extensivo a todos os campos do conhecimento.”⁸;

c) **princípios monovalentes**: “...que só valem no âmbito de determinada ciência, como é o caso dos *princípios gerais do direito*”⁹, os quais são princípios da Ciência Jurídica;

d) **princípios setoriais**: “que são os princípios de um ramo da ciência”¹⁰. Como exemplo de tal categoria, poder-se-ia citar o princípio da despersonalização do empregador, que é específico do Direito do Trabalho.

Até aqui, o vocábulo princípio foi tomado de acordo com o seu senso geral. Contudo, o escopo deste trabalho não é estudá-lo nesta acepção, mas sim em sua dimensão lógico-jurídica.

Segundo Manoel Antônio TEIXEIRA FILHO,

sob esse estrito ângulo óptico, devemos dizer que, no marcante particularismo do direito, os princípios representam formulações genéricas, de caráter normativo, com a função não apenas de tornar logicamente compreensível a ordem jurídica, mas, também, de servir de fundamento para a interpretação ou para a própria criação de normas legais.¹¹

Vários juristas trataram a respeito desse tema, senão vejamos:

Para Celso Antônio Bandeira de MELLO,

princípio (...) é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.¹²

Karl LARENZ, em seu livro **Metodologia da Ciência do Direito**, afirma que o ordenamento jurídico no seu conjunto, ou pelo menos grande parte dele, está subordinado a certas “...idéias jurídicas directivas, princípios ou pautas gerais de valoração...”¹³, que teriam por função justificar as decisões de valor que subjazem às normas, unificá-las e

⁸ REALE, M. op. cit., p. 300.

⁹ Id.

¹⁰ NASCIMENTO, A. M. op. cit., p. 55.

¹¹ TEIXEIRA FILHO, M. A. *A sentença no processo do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1996. p.29.

¹² MELLO, C. A. B. de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 531.

¹³ LARENZ, K. *Metodologia da ciência do direito*. 5. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1983. p. 532

dessa forma excluir, na medida do possível, as contradições de valoração. Sendo assim, seriam de grande importância para a interpretação e ainda mais para o desenvolvimento do Direito imanente à lei e do Direito transcendente à lei¹⁴.

Ainda de acordo com esse autor, os princípios não se confundiriam com as regras, pois, ao contrário delas, não têm aplicação direta devendo, portanto, serem concretizados. Tal concretização se daria em vários graus:

- a) no grau considerado por LARENZ como sendo o mais elevado, “...o princípio não contém ainda nenhuma especificação de previsão e consequência jurídica, mas só uma ‘idéia jurídica geral’, pela qual se orienta a concretização ulterior como um fio condutor. Desta espécie são, por exemplo, o princípio do Estado de Direito, o princípio do Estado Social, o princípio do respeito da dignidade da pessoa humana...”.¹⁵ Em tal fase, os princípios seriam os pensamentos diretivos de uma regulação jurídica existente ou possível, não sendo, em si mesmos, suscetíveis de aplicação, como se regras fossem, mas passíveis de nelas se transformarem. Seriam as “...‘pautas directivas de normação jurídica que, em virtude da sua própria força de convicção, podem justificar resoluções jurídicas’...”¹⁶ e que “...enquanto ‘idéias jurídicas materiais’, são manifestações especiais da idéia de Direito, tal como esta se apresenta no seu grau de evolução histórica.”¹⁷ Esses princípios, que não têm caráter de norma foram denominados por esse autor de **princípios abertos**¹⁸;
- b) “os primeiros indícios de uma especificação de previsão e consequência jurídica e, portanto, do começo da formação de regras, mostram-nos princípios tais como o preceito de igual tratamento jurídico de situações de

¹⁴ LARENZ, K. op.cit., p. 532.

¹⁵ Ibid., p. 578.

¹⁶ Ibid., p. 577.

¹⁷ Id.

¹⁸ Ibid., p.579.

fato idênticas, (...) o princípio da culpa, da responsabilidade pelo risco...”¹⁹

Tais princípios são chamados por LARENZ de **subprincípios**. Embora tenham maior grau de concretização que os princípios abertos, os subprincípios ainda não representam regras capazes de atuar diretamente na solução de um caso particular*, isso só ocorrerá mediante a concretização desses na lei ou pela jurisprudência;

- c) no último grau de concretização estariam os **princípios com forma de proposição jurídica**. Seriam os princípios que “...condensados numa regra imediatamente aplicável, não só são *ratio legis*, mas, em si próprios, *lex*.”²⁰ Dentre esses princípios, podem contar-se aqueles que não estão explicitados na lei, mas estão nelas contidos. Caso existam exceções a tais princípios, elas serão estatuídas pela própria lei. Por outro lado, “...quando não se fizeram na lei estas exceções e a sua ausência não haja a ser considerada uma lacuna legal, o princípio é imediatamente aplicável.”²¹ Como exemplos desses princípios poder-se-ia citar o princípio da liberdade contratual e da liberdade de forma, no Direito das Obrigações, o princípio da *nulla poena sine lege e ne bis in idem* do Direito Penal.

Em síntese, poder-se-ia dizer que, na concepção de LARENZ, o princípio seria o primeiro passo na formação de uma regulamentação, sendo obtido não pela generalização da regra, mas pelo retorno desta até os pensamentos que lhe deram origem e em razão dos quais ela surge como algo dotado de sentido, ou seja, por meio de indução.

¹⁹ LARENZ, K. op.cit., p. 578.

* LARENZ explica que um princípio aberto, tal como o princípio do Estado de Direito, contém uma série de subprincípios, tais como a independência dos juízes, o direito de acesso à justiça, etc. Porém, tais subprincípios e as normas que porventura deles se venham a derivar ulteriormente não constituem, respectivamente, espécies e subespécies do princípio aberto em questão. Na verdade, o princípio do Estado de Direito é antes a *ideia directiva* que serve de base a todos esses subprincípios mencionados, bem como lhes indica a direção. (Ibid., p. 579)

²⁰ Id.

²¹ Ibid., p. 577

Outro autor que também merece ser mencionado é J. J. G. CANOTILHO. Em sua obra **Direito Constitucional**, ele ensina que as regras e os princípios seriam duas espécies de normas passíveis de complexa diferenciação a partir de cinco critérios²²:

- a) **grau de abstração**: segundo o qual os princípios são normas com grau de abstração mais elevado que o das regras;
- b) **grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto**: os princípios carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz) por serem vagos e indeterminados, ao passo que as regras podem ser diretamente aplicadas;
- c) **caráter de fundamentalidade no sistema das fontes do direito**: os princípios assumem papel fundamental no ordenamento jurídico em função de sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou de sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito);
- d) **proximidade da idéia de direito**: os princípios fundam-se nas exigências de justiça ou na idéia de direito, quando as regras podem ser normas vinculativas com conteúdo meramente funcional;
- e) **natureza normogénica**: os princípios fundamentam as regras, ou seja, estão na base ou constituem a *ratio* das regras jurídicas e por isso desempenham função normogénica fundamentante.

Por fim, também deve ser objeto de estudo o posicionamento de Ronald DWORKIN. Ao contrário de LARENZ, que entendia que os princípios não seriam, **em si mesmos**, suscetíveis de aplicação, DWORKIN sustenta tal possibilidade. Porém, cumpre ressaltar que esse entendimento não irá promover uma confusão entre os princípios e as regras.

²² CANOTILHO, J.J.G. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 166.

De acordo com esse doutrinador, os princípios, que, em sua concepção, seriam elementos essenciais do direito, e as regras guardam entre si inúmeras diferenças. Algumas delas são mencionadas por Eros Roberto GRAU em seu livro **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. Diz este autor que:

Há, em primeiro lugar, uma *distinção lógica* apartando os princípios das regras jurídicas. As regras jurídicas são aplicáveis por completo ou não são, de modo absoluto, aplicáveis. Trata-se de um *tudo ou nada*. Desde que os pressupostos de fato aos quais a regra refira (...) se verifiquem, em uma situação concreta, e sendo ela válida, em qualquer caso há se ser ela aplicada. Já os princípios jurídicos atuam de modo diverso: mesmo aqueles que mais se assemelham às regras não se aplicam automática e necessariamente quando as condições previstas como suficientes para sua aplicação se manifestam”²³

Como verificamos da explicação acima, basta que os fatos estipulados pela regra ocorram para que ela seja aplicada. No caso de um princípio, porém, a presença de condições tidas como suficientes para a sua manifestação não é garantia de que ele será aplicado. Isso acontece porque, em tal aplicação, o que se leva em conta é o grau de importância que o princípio possui. Trata-se, portanto, de uma análise valorativa²⁴.

Por conta disso é que, em muitas situações, as condições para a aplicação de um princípio X, por exemplo, estão presentes, todavia, aplica-se ao caso um princípio Y. Provavelmente, isso ocorreu porque, nesta situação em particular, o grau de importância, do princípio Y seria maior que o do princípio X. Porém, o fato de não ter prevalecido não significa que tal princípio foi excluído do direito. Ao contrário, em outra situação, ele poderá ser aplicado e mostrar-se decisivo.

A situação supramencionada decorre daquilo que DWORKIN chamou de **dimensão do peso ou importância**. De acordo com tal idéia, “...quando se entrecruzam vários princípios, quem há de resolver o conflito deve levar em conta o peso relativo de cada um deles. Esta valoração, evidentemente, não é exata.”²⁵

²³ DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. 5. ed. Londres: Duckworth, 1987 apud GRAU, E.R. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 97-98.

²⁴ *Ibid.*, p. 101.

²⁵ *Id.*

As regras, porém, não possuem essa dimensão. Por esse motivo, não é possível, dentro do ordenamento jurídico, determinar se uma regra é ou não mais importante que a outra. Em caso de conflito entre duas delas, o que ocorrerá é que uma será válida e a outra não.

Por fim, outra distinção importante diz respeito ao fato de que as regras jurídicas, na concepção de DWORKIN, não comportam exceções que não possam ser teoricamente enunciadas²⁶. Seria justamente a previsão de todas as suas exceções a responsável por tornar uma regra jurídica completa e precisa. Já os princípios, em contrapartida, “...porque são aptos a serem aplicados a uma série indefinida de situações, não admitem a própria enunciação de hipóteses nas quais não seriam aplicáveis.”²⁷

Após essa breve exposição das idéias, resta apenas dizer que, na presente monografia, a expressão **princípio jurídico** será interpretada conforme o entendimento de Karl LARENZ, ou seja, como **pensamento diretivo de uma regulação jurídica existente ou possível**.

²⁶ GRAU, E.R. op. cit., p. 103.

²⁷ Id.

3. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

O capítulo anterior teve por escopo explicar o que são princípios e qual a função que exercem dentro do sistema jurídico. Sendo assim, foi dito que eles servem de base a um sistema de conhecimentos e que a partir deles é possível criar uma regulamentação.

No que tange ao Direito Ambiental, também é possível verificar a presença de certos princípios. No entendimento de Cristiane DERANI,

os denominados princípios do direito ambiental, (...), são construções teóricas que visam a melhor orientar a formação do direito ambiental, procurando denotar-lhe uma certa lógica de desenvolvimento, uma base comum presente nos instrumentos normativos. (...) Com base nesses princípios, teria o legislador uma 'direção conceitual básica' para a construção legislativa da política ambiental.²⁸

Além disso, a compreensão dos princípios será fundamental para que seja possível organizar mentalmente as regras existentes e extrair soluções coerentes com o ordenamento globalmente considerado²⁹. Tal função ganha relevância nas hipóteses de sistemas jurídicos que têm suas normas esparsas, elaboradas sem método³⁰, como é o caso do sistema jurídico-ambiental brasileiro.

A conclusão acima reside no fato de a legislação ambiental existente ter sido criada aos poucos, conforme ia progredindo a concepção de proteção ao meio ambiente, o que resultou na dispersão das normas jurídicas que a compõem em um número variado textos normativos³¹.

No início desse processo, por exemplo, o escopo era proteger, ainda que de forma isolada, elementos da natureza, tais como a água, as florestas e a fauna. Assim sendo, foram criados o Código de Águas (Dec nº 24.643/34), o Código Florestal (Lei nº 4.771/65)* e a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/67). Depois, a preocupação se dirige

²⁸ DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 155-156.

²⁹ SUNDFELD, C.A. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 147.

³⁰ Id.

³¹ MIRRA, Á.L.V. Fundamentos do direito ambiental no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 706, n. 83, p. 7-29, ago. 1994. p. 07.

* Alterado pela Lei 7.803, de 18.07.1989.

aos ecossistemas, aparecendo então a Legislação sobre parques e áreas naturais como exemplo. Por fim, a atenção do legislador se volta para o meio ambiente globalmente considerado, entendido aqui como o conjunto de relações, interações e interdependência que se estabelecem entre todos os seres vivos uns com os outros e entre eles e o meio em que vivem, surgindo então a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e a própria Constituição de 1988.

Feitas essas considerações iniciais, é possível formular duas questões: De onde devem ser extraídos os princípios ambientais? Quais são esses princípios?

Para responder à primeira pergunta, é interessante lembrar das explicações feitas no segundo capítulo deste texto monográfico. Naquela passagem, foi dito que os princípios seriam obtidos por meio de indução, que consistiria em partir-se da regra em direção aos pensamentos e valores que lhes deram origem e sentido*.

Assim sendo, os princípios ambientais devem ser extraídos dos diversos textos normativos que fazem menção à questão ambiental. Dentre os quais, a Constituição Federal, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, as Constituições Estaduais, bem como, as Declarações de Princípios adotadas por Organizações Internacionais em Conferências Internacionais, tais como as Declarações de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, e a do Rio, de 1992, sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Em relação a essas Declarações, é preciso tecer alguns esclarecimentos.

Álvaro Luiz Valery MIRRA³², fazendo menção a vários doutrinadores, explica que é costumeiro afirmar que as Declarações de Princípios, advindas de Conferências Internacionais, não estariam incluídas entre as fontes tradicionais do Direito Internacional e não seriam obrigatórias para os países membros da Organização que as adotou. Por essa razão, elas não teriam a imperatividade jurídica própria de tratados e convenções

* Para maiores esclarecimentos, ver o capítulo 2, p. 7.

³² MIRRA, Á.L.V. Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 21, n. 6, p. 92-102, jan./mar. 2001. p. 95.

internacionais, ou seja, seriam simples recomendações, sem força vinculante.

Tais afirmações são tecnicamente corretas*. Contudo, segundo ele, isso não quer dizer que tais declarações de princípios não “...exercem nenhuma influência na evolução, na interpretação e na aplicação do direito interno dos países-membros da Organização Internacional que as concebeu.”³³

Para tanto, é preciso considerar que, se um Estado adere voluntariamente a uma Organização Internacional, ele passa a aceitar também uma série de obrigações decorrentes de tal adesão. Sendo assim, “...quando o Estado procede em conformidade com certa diretriz traçada pelos órgãos da entidade, na realidade ele nada mais está fazendo do que obedecer ao tratado constitutivo da Organização, sobretudo na hipótese em que ele participa da formulação dessa diretriz em uma Conferência Internacional.”³⁴ Isso significa a aceitação daquilo que foi criado por tal Organismo Internacional e dentro do qual se inserem as Declarações de Princípios.

Por conseguinte, fica difícil negar a influência exercida por tais Declarações sobre as normas jurídicas, tanto no plano internacional, quanto no plano da ordem jurídica interna dos países. Embora não mandatários, tais princípios acabam por se tornar juridicamente relevantes³⁵.

Ainda no que tange a este ponto, poder-se-ia fazer menção ao princípio da precaução. Tal princípio está expresso na Declaração do Rio, mas também foi incorporado na **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança de Clima**, assinada em Nova York em 9 de maio de 1992* e na **Convenção Internacional sobre**

* As Declarações internacionais não integram automaticamente o direito interno, na medida em que, diferentemente das convenções e dos tratados, elas não passam pelo processo de ratificação pelo Poder Legislativo, o qual tornaria obrigatória sua observância pelo direito nacional.

³³ MIRRA, Á.L.V. *Direito ambiental...*, p. 96.

³⁴ Id.

³⁵ TRINDADE, A.A.C. *Princípios do direito internacional contemporâneo*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. p.32.

* No Brasil, tal Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo n° 01, de 03/02/1994, entrou em vigor no dia 29/05/1994 e foi promulgada pelo Dec. 2.652 de 01/07/1998.

Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992,^{*} as quais já foram devidamente ratificadas pelo Congresso Nacional Brasileiro. Sendo assim, ele já foi agregado ao direito interno brasileiro.

No que concerne à segunda questão, inicialmente, devemos explicar que, apesar da dedicação de muitos doutrinadores em estudar o processo de formação dos princípios reitores do Direito Ambiental, ainda não existe consenso e uniformização a respeito do tema*.

Outro detalhe importante é que, em virtude das particularidades do Direito ambiental, os seus princípios acabam tendo características específicas, que os diferenciam daqueles pertencentes aos demais ramos jurídicos.

Por conseguinte, a seguir serão arrolados apenas os princípios que já foram devidamente recepcionados pela nossa Carta Constitucional e que configuram, dessa forma, a base do Direito Ambiental Brasileiro.

3.1. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: BREVES COMENTÁRIOS

Esse princípio é considerado um dos mais importantes no campo do direito ambiental. Isso ocorre em função do bem jurídico que está sendo tutelado: o ambiente. Parte-se da premissa de que os danos causados a esse bem são de difícil reparação ou até mesmo irreparáveis. Neste sentido podemos mencionar o seguinte exemplo:

não podem a humanidade e o próprio Direito contentar-se em reparar e reprimir o dano ambiental. A degradação ambiental, com regra, é irreparável. Como reparar o desaparecimento de uma espécie? Como trazer de volta uma floresta de séculos que sucumbiu sob a violência do

* No Brasil, tal Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo n° 02 de 3/02/1994, entrou em vigor em 29/05/1994 e foi promulgada pelo Dec.2.519 de 16/03/1998.

* Edis Milaré, por exemplo, cita como princípios fundamentais do Direito do Ambiente: princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana; princípio da natureza pública da proteção ambiental; princípio do controle do poluidor pelo Poder Público; princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento; princípio da participação comunitária; princípio do poluidor-pagador; princípio da prevenção; princípio da função socioambiental da propriedade; princípio do direito ao desenvolvimento sustentável; princípio da cooperação entre os povos. (MILARÉ, E. Princípios fundamentais do direito do ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 756, n. 87, p. 54-66, out. 1998.)

corte raso? Como purificar um lençol freático contaminado por agrotóxicos? ³⁶

Por tudo isso, cabe dizer o escopo de tal princípio é evitar que sejam praticados atos que acarretem em degradação.

Justamente em função de sua importância e do fato de o trabalho em questão ter por objetivo fazer uma análise de sua aplicação, o *princípio da precaução* será objeto de maiores considerações no próximo capítulo deste texto.

3.2. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

Este princípio, que foi agasalhado pelo item 16 da Declaração do Rio de 1992³⁷, está presente no art. 225, §3º de nossa Carta Constitucional, o qual estabelece que: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”³⁸

Também podemos encontrá-lo no art. 4º, inc. VII da Lei nº 6.938/81, o qual determina que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”³⁹, e no art. 14, §1º da mesma lei⁴⁰.

³⁶FELDMANN, F. Apresentação. In: BENJAMIN, A.H.V. (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 5.

³⁷ Princípio 16 – “Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.” (DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento. In: JUNGSTEDT. L.O.C. (Org.). *Direito Ambiental: legislação*. Rio de Janeiro: Thex, 1999. p. 14.)

³⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. *Legislação do meio ambiente: atos internacionais e normas federais*. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1, p. 15.

³⁹ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Legislação do meio ambiente: atos internacionais e normas federais*. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1, p. 644.

⁴⁰ Diz o artigo: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.” (Ibid., p. 648.)

Trata-se de um princípio cujas bases são, principalmente, de caráter econômico. Sua afirmação teria sido feita, no dizer de José Eduardo de Oliveira Figueiredo DIAS,

...a partir do momento em que passou a considerar-se a poluição como um custo que deve ser imputado às próprias empresas que a provocam, ou seja: a poluição que determinada empresa provoca deixa de ser tratada como uma 'externalidade', para passar a ser 'internalizada' nos próprios custos de produção (incluindo-se não nos 'custos sociais' da produção, mas no seu 'custo privado').⁴¹

Essa "internalização" de custos tem por finalidade promover a eliminação ou pelo menos diminuir, até níveis aceitáveis, a poluição. Isso pode ocorrer por meio de investimentos em tecnologia a fim de possibilitar a adequação da produção aos padrões ambientais de proteção.

Nesta linha, Michel PRIEUR vai afirmar que esse princípio visa imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza. Em termos econômicos, é a internalização dos custos externos⁴².

Cabe destacar também que tal princípio não se limita na idéia de *poluiu, pagou*, ou seja, "... não é um princípio de compensação dos danos causados pela poluição."⁴³ Sendo assim, ele não está relacionado apenas com a questão do dano ambiental e seus responsáveis, haja vista que também tem por escopo a precaução e a prevenção de atentados ambientais, bem como a redistribuição dos custos da poluição.

Por fim, é oportuno citar o entendimento de Antonio Herman V. BENJAMIN, ao considerar que há danos ambientais de difícil avaliação pecuniária como também de difícil ou impossível reparação, como por exemplo, a restauração de uma paisagem ou de uma espécie extinta. Logo, o princípio não pode significar um direito de poluir, mediante determinado preço⁴⁴. "O dano ambiental não pode, em circunstância alguma, valer a pena

⁴¹ DIAS, J.E. de O.F. op. cit., p. 53-54.

⁴² PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. 2. ed. Paris: Dalloz, 1991. p. 123.

⁴³ BENJAMIN, A.H.V. O princípio do poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: _____. (Coord). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 231.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 235.

ao poluidor.”⁴⁵

3.3. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO OU COOPERAÇÃO

O princípio da participação pode ser extraído do item 10 da Declaração do Rio de 1992⁴⁶. Em nossa Constituição, o *caput* do art. 225 determina que, ao atribuir a todos o direito de ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impõe-se “...ao poder público e a toda à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”⁴⁷

Sendo assim, podemos constatar que não compete apenas aos órgãos da Administração, mas também à sociedade como um todo, intervir de forma consultiva e, principalmente, ativa na tomada de decisões que digam respeito ao meio ambiente. Isso significa que aos cidadãos deve ser assegurado o direito de participar na formulação e execução de políticas ambientais.

Consoante anota José Eduardo de Oliveira Figueiredo DIAS,

é perfeitamente lógico e de fácil apreensão o papel que desempenha este princípio no direito ambiental. Pretende-se, desde logo, um funcionamento aberto e menos ‘dirigista’ da Administração quando toma decisões com efeitos directos e indirectos no ambiente: ela não pode estar sozinha na defesa e promoção do ambiente, devendo contar com o apoio de todas as forças sociais.⁴⁸

Álvaro Luiz Valery MIRRA⁴⁹, afirma que existem três meios básicos por meio dos quais a coletividade pode atuar, diretamente, na defesa do meio ambiente:

- a) participação nos processos de criação do direito do meio ambiente, com a iniciativa popular nos procedimentos legislativos federais, estaduais ou

⁴⁵ BENJAMIN, A.H.V. *O princípio do poluidor-pagador...*, p. 236.

⁴⁶ Princípio 10 – “A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.” (DECLARAÇÃO..., p. 12.)

⁴⁷ BRASIL. *Constituição...*, p. 14.

⁴⁸ DIAS, J. E. de O.F. *op.cit.*, p. 56.

⁴⁹ MIRRA, Á.L.V. *Fundamentos...*, p. 16-17.

- municipais; a realização de referendos e a atuação de representantes da coletividade em órgãos colegiados dotados de poderes normativos, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (Art. 6º, II da Lei 6.938/81, com redação dada pela Lei 7.804/89 e alterada pela Lei 8.028/90), o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA (art. 193, parágrafo único, a c/c art. 294 da CE/SP e Dec 30.555/89)⁵⁰ e os diversos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente; todos eles compostos por representantes do poder público e de diversos segmentos da sociedade civil;
- b) participação direta na “formulação e na execução de políticas ambientais”, possível, atualmente, com a atuação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados supramencionados, responsáveis também pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento das políticas ambientais, bem como no momento de discussão dos estudos de impacto ambiental e de seus respectivos relatórios, em audiências públicas e nas hipóteses de realização de plebiscitos;
- c) Atuação por intermédio do Poder Judiciário, tendo à sua disposição inúmeros instrumentos processuais adequados, tais como a ação direta de inconstitucionalidade de leis e atos normativos, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo, a ação popular e a ação civil pública da Lei 7.347/85.

Num contexto como esse, é preciso destacar a necessidade de haver a cooperação entre as diversas nações, na medida em que os danos causados ao meio ambiente, em boa parte dos casos, acabam afetando a vida não apenas dos habitantes do país onde ocorreu a agressão, mas também a dos países vizinhos. Sendo assim, trata-se de um princípio que extrapola aos limites territoriais de cada Estado.

Não podemos deixar de mencionar o fato de que o princípio ora em estudo está

⁵⁰ No Paraná, o Conselho Estadual de Defesa do Meio Ambiente foi instituído pela Lei estadual n. 7978 de 30 de novembro de 1984.

relacionado a dois importantes direitos: **direito à informação e direito à educação**

Em relação ao primeiro, é preciso ter clara a noção de que só estando devidamente informados é que os cidadãos terão a oportunidade de exercerem, de forma eficaz, a prerrogativa de participar da tomada de decisões que digam respeito ao meio ambiente. Uma das formas de manifestação desse direito é a necessidade de serem tornados públicos os Licenciamentos e os Estudos de Impacto Ambiental.

No que concerne ao direito à educação, sua finalidade é a promoção da educação ambiental bem como a conscientização pública da necessidade de preservar o meio ambiente. Isso pode ser constatado mediante leitura do art. 4º, inc.V da Lei nº 6.938, segundo o qual um dos objetivos visados pela Política Nacional do Meio Ambiente é justamente promover a “...divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.”⁵¹

Em relação a este tópico, ainda é preciso esclarecer que tal princípio não se limita ao campo do Direito Ambiental. Trata-se de uma diretriz que visa orientar o desenvolvimento político e que informa uma atuação conjunta do Estado e da sociedade “...na escolha de prioridades e nos processos decisórios.”⁵²

⁵¹ BRASIL. *Lei n. 6.938...*, p. 644.

⁵² DERANI, C. *op. cit.*, p.157.

4. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: DISTINÇÃO NECESSÁRIA

O homem, da mesma forma que as demais espécies, é parte integrante do meio ambiente em que vive. Todavia, só ele tem uma característica particular, a possibilidade de interferir e modificar esse meio com o objetivo de atender às suas necessidades biológicas e sociais, isto é, somente o ser humano é um **ser cultural**⁵³.

Por muito tempo, a relação homem-natureza vigorou de forma harmônica. Os recursos naturais eram utilizados em quantidades compatíveis com a manutenção dos estoques existentes e com a capacidade de auto-regulação dos ecossistemas. Além disso, o que remanesceu de tal utilização, na maioria das vezes, consistia em matéria orgânica capaz de ser facilmente absorvida pelo meio receptor⁵⁴.

Contudo, ao longo do tempo, o homem começou a se emancipar e a promover interferências cada vez maiores no meio ambiente. O marco desse processo foi a Revolução Industrial, ocorrida a partir do século XIX.

Tal Revolução proporcionou a superação do artesanato como forma de produção e o surgimento de diversos inventos, os quais revolucionaram as técnicas de produção. Mas o progresso veio acompanhado da ampliação, em intensidade e extensão, dos impactos ambientais⁵⁵.

Dessa forma, os recursos ambientais passaram a ser utilizados não mais de maneira equilibrada, mas sim de forma desenfreada, sem que houvesse qualquer preocupação acerca da possibilidade de ocorrer o “esgotamento dos recursos naturais não renováveis ou com a capacidade limitada de regeneração dos recursos renováveis”⁵⁶. O homem deixou de se adaptar ao meio e passou a adaptá-lo às suas necessidades.

⁵³ MIRRA, Á.L.V. *Fundamentos...*, p. 08

⁵⁴ *Ibid*, p. 09.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.*

O Brasil não ficou imune à ação destruidora do homem. Aqui, já durante o período da colonização, o território era “desbravado” às custas do desmatamento, da expulsão ou exploração da população nativa, da exploração de minas, dentre outras formas de destruição.

Tal ação continuou a ocorrer, ao longo dos séculos seguintes, e, de forma ainda mais violenta, ocorre também nos dias de hoje. Agora, ela se dá com o emprego de moto serras e tratores nos desmatamentos; com a poluição de rios através do derramamento de produtos químicos e com o lançamento de gases tóxicos na atmosfera através do escapamento dos automóveis.

Predominava a idéia de que a natureza conseguiria “arranjar-se” por si mesma. Porém, os efeitos da degradação ocorrida em todo o planeta passaram a ser sentidos e a alterar de maneira negativa a vida do homem. Os recursos começaram a se tornar escassos comprometendo não apenas o tão almejado desenvolvimento industrial, como também a própria qualidade de vida das populações.

Essa situação atentou a humanidade para a verdadeira dimensão da degradação existente, bem como possibilitou o aparecimento, nos diversos países, de propostas “...dirigidas à solução do problema ambiental.”⁵⁷ Surgiram, então, duas correntes:

A primeira está relacionada à visão dos ecólogos e ecologistas. Baseia-se na idéia de que o meio ambiente é algo sagrado e propõe que o que ainda resta dos ecossistemas deve ser integralmente preservado⁵⁸. Defende também o “biologismo social”, cujo escopo é “...organizar as relações sociais com fundamento nas leis da natureza e nos princípios da ecologia, o que significa aplicar à organização da sociedade as mesmas regras que regem a organização dos ecossistemas.”⁵⁹

A corrente em questão é objeto de inúmeras críticas, principalmente, por parte daqueles que consideram excessivamente simplistas as soluções por ela propostas. Isso

⁵⁷ MIRRA, Á.L.V. *Fundamentos...*, p. 10.

⁵⁸ *Ibid*, p. 09.

⁵⁹ *Id.*

aconteceria porque tal grupo não leva em conta justamente aquela característica que diferencia os seres humanos das demais espécies, qual seja o fato de ele ser um **ser cultural**.

Tal crítica tem sua razão de ser, afinal, como é possível para uma sociedade como a de hoje, com o grau de desenvolvimento já alcançado, simplesmente passar a ser regida pelas leis da natureza? Uma situação como essa poderia ser extremamente perigosa. Se fosse aplicada na sociedade a teoria da seleção natural de Darwin, pela qual, na luta pela sobrevivência, haveria a permanência dos mais fortes e adaptados, bem como a extinção das espécies ou populações mais fracas ou menos aptas, por exemplo, estaria aberto o espaço para tendências totalitárias e medidas de exclusão⁶⁰.

A segunda corrente, por sua vez, defende a “gestão racional dos ecossistemas”, que consistiria em uma estratégia que procura conciliar a utilização do meio ambiente e a exploração dos recursos naturais indispensáveis ao desenvolvimento econômico dos países com a proteção ambiental⁶¹.

Se a primeira corrente propôs solução excessivamente simplista, na opinião dos críticos, a segunda foi otimista demais. Segundo eles, tal concepção apenas prolonga a tradição que mantém o homem como dominador, “como senhor e possuidor absoluto da natureza”⁶². Portanto, também não resolve de maneira satisfatória a questão ambiental⁶³.

Nos últimos vinte anos, a partir da realização de diversos encontros internacionais, dentre os quais a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo no ano de 1972, e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, foi criada e consolidada a noção de “desenvolvimento sustentável” como meta a ser buscada e respeitada por todos os países⁶⁴.

⁶⁰ PASCAL, A. *História da Ecologia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 168-170.

⁶¹ MIRRA, Á.L.V. *Fundamentos...*, p. 10.

⁶² Id.

⁶³ PASCAL, A. op. cit., p. 158.

⁶⁴ MIRRA, Á.L.V. *Fundamentos...*, p. 10.

O desenvolvimento sustentável é definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como “...aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.”⁶⁵

Ao tratar da idéia de desenvolvimento sustentável, Álvaro Luiz Valery MIRRA, vai afirmar que ela pode ser sintetizada em várias diretrizes e proposições, dentre as quais destacamos a seguinte: “necessidade da adoção de medidas de prevenção de danos e de situações de riscos ambientais, dada a natureza das agressões ao meio ambiente, freqüentemente de difícil ou impossível reparação.”⁶⁶

A diretriz supracitada tem estreita ligação com o Princípio da Prevenção e com o Princípio da Precaução, os quais serão estudados a partir de agora.

Sendo assim, cumpre esclarecer que, embora muitos doutrinadores tratem do princípio da prevenção e do princípio da precaução como sendo sinônimos, tais princípios são distintos.

Como bem nos ensina Edis MILARÉ, prevenção é substantivo de verbo prevenir e significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes. Precaução, por sua vez, é substantivo do verbo precaver-se (do Latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado) e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha a resultar em efeitos indesejáveis⁶⁷.

Quando existe a certeza de que, após a prática de um ato, ocorrerá alguma consequência negativa, o melhor é prevenir, ou seja, agir antes que se produza esse resultado. Porém, quando não existe tal certeza, o melhor é agir com precaução, isto é, com cuidado para evitar possíveis danos. Sendo assim, poder-se-ia concluir que a prevenção atua para evitar a ocorrência de danos e a precaução é fundamental para evitar o risco de dano.

⁶⁵ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

⁶⁶ MIRRA, Á.L.V. *Fundamentos...*, p. 11.

⁶⁷ MILARÉ, É. *Princípios...*, p. 60.

A prevenção possui um caráter mais genérico e engloba a precaução que teria por assim dizer, um caráter possivelmente específico⁶⁸.

4.1. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

O princípio da precaução (“Vorsorgenprinzip”) está inserido no Direito Alemão desde a década de 70. Nos informa Cristiane DERANI, em seu livro **Direito Ambiental Econômico**, que conhecer a posição desse país quanto à importância desse princípio é conveniente para uma melhor compreensão de seu conceito⁶⁹.

Sendo assim, a autora passa a fazer menção ao relatório ambiental de 1976, no qual o governo alemão ressalta a importância do princípio da precaução na formação de políticas ambientais⁷⁰, e a Michael KLÖEPFER, para quem “política ambiental não se esgota na defesa contra ameaçadores perigos e na correção dos danos existentes.”⁷¹

Segundo KLÖEPFER, “...uma política ambiental **preventiva** reclama que as bases naturais sejam protegidas e utilizadas com cuidado, parcimoniosamente.”⁷² Além disso, ele entende que “o princípio da precaução deixa claro que, devido à dimensão temporal (relacionada com o futuro) e à complexidade da proteção ambiental, não é suficiente que se pratique apenas uma ‘intervenção periférica’.”⁷³

Tal posicionamento é deveras importante, na medida em que, a partir dele, é possível chegar à conclusão de que, para ir além de uma mera intervenção periférica, o princípio em questão deve informar a criação de regras que promovam sim a utilização dos recursos naturais, porém uma utilização racional e sustentável desses recursos.

Ainda levando em consideração a influência da Alemanha, em relação a esse princípio, merece destaque o posicionamento de Eckard REHBINDER, professor da

⁶⁸ Ibid., p. 61.

⁶⁹ DERANI, C. op. cit, p.165.

⁷⁰ Cristiane DERANI, afirma que o *princípio da precaução* “...assume, fundamentalmente, o sentido de linha orientadora dos objetivos da política de proteção ambiental.” (Ibid., p.166)

⁷¹ KLÖEPFER, M. *Umweltrecht*. München: Beck, 1989 apud DERANI, C. op. cit., p.165.

⁷² Id.

⁷³ Id.

Universidade de Frankfurt, e de Gerd WINTER, professor da Universidade de Bremen.

O primeiro doutrinador tem opinião semelhante à de KLÖEPFER, pois salienta que “a política ambiental não se limita à eliminação ou redução da poluição já existente ou iminente (proteção contra o perigo), mas faz com que a poluição seja combatida desde o início (proteção contra o simples risco)...”.⁷⁴

Para ele,

o princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir dessa premissa, deve-se também considerar não só o risco iminente de uma determinada atividade como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade. O alcance deste princípio depende substancialmente da forma e da extensão da cautela econômica, correspondente a sua realização. Especificamente, naquilo concernente às disposições relativas ao grau de exigência para implementação de melhor tecnologia e ao tratamento corretivo da atividade inicialmente poluidora⁷⁵.

Além disso, REHBINDER informa que o governo, no desenvolvimento de políticas públicas adotadas com base no princípio da precaução, deve realizar tarefas importantes, tais como: execução de pesquisas no campo ambiental; aperfeiçoamento e desenvolvimento de “tecnologia ambiental”; criação de um sistema para observação de mudanças ecológicas; imposição de objetivos de política ambiental a serem alcançados a médio e longo prazo; sistematização das organizações no plano de uma política de proteção ambiental; fortalecimento dos órgãos estatais competentes para a melhora na execução dos programas ambientais, bem como para a formação de textos legislativos visando a uma efetiva organização política e legislativa da proteção ambiental⁷⁶.

Gerd WINTER, por sua vez, tenta fazer uma diferenciação entre o que seja

⁷⁴ REHBINDER, E. *Ambiente. Economia. Diritto*. Rimini: Magioli Editore, 1988 apud. MACHADO.P.A.L. *Direito ambiental e princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.merconet.com.br/direito/1direito11.htm>> Acesso em: 05. jul. 2003.

⁷⁵ REHBINDER, E. *Allgemeines Umweltrecht*. In: SALZWEDEL, J. (Org.). *Grundzüge des umweltrechts*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1982 apud DERANI, C. op. cit., p. 167.

⁷⁶ REHBINDER, E. *Prinzipien des Umweltrechts in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: das Vorsorgenprinzip als Beispiel*. In: FRANßEN, E. (Org.). *Bürger-Richter- Staat-Festschrift für Horst Sendler*. München: Beck, 1991 apud DERANI, C. op. cit., p. 167.

perigo ambiental e risco ambiental. Para ele, ao contrário do risco ambiental, os perigos são geralmente proibidos. Além disso, não haveria como excluir um risco, na medida em que sempre haveria a possibilidade de ocorrer um dano menor. Porém, ele poderia ser mitigado. Dessa forma, uma legislação que proibisse o perigo e possibilitasse uma mitigação dos riscos estaria aplicando o princípio da precaução, o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano⁷⁷.

No Direito Brasileiro, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) estabelece as bases para a adoção do princípio da precaução. Vários artigos desta lei têm por escopo assegurar uma utilização racional e permanente dos recursos ambientais. Além disso, ela prevê a avaliação de impactos ambientais, que tem grande importância para a execução desse princípio. Senão vejamos:

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios⁷⁸:

(...)

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

(...)

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais.

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará⁷⁹:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

⁷⁷ WINTER. G. *European environmental law: a comparative perspective*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited, 1996. p. 41.

⁷⁸ BRASIL. *Lei n. 6.938...*, p. 643.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 644.

(...)

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas á sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício á vida.

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente⁸⁰:

(...)

III - a avaliação de impactos ambientais.

Entretanto, o princípio da precaução só passa a ser efetivamente inserido, no ordenamento pátrio, com a Constituição de 1988. Pode ser citado, como exemplo de adoção desta postura cautelosa, o art. 225, §1º, incisos IV, que consagra o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, e V, o qual demonstra a preocupação do legislador em “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, qualidade de vida e o meio ambiente.”⁸¹

Além disso, as duas Convenções Internacionais já mencionadas, Convenção sobre Diversidade Biológica e Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, elaboradas logo após os trabalhos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (da qual resultou a Declaração do Rio de 1992), promoveram a consagração do princípio da precaução no direito interno.

⁸⁰ BRASIL. *Lei n. 6.938...*, p. 646.

⁸¹ BRASIL, *Constituição...*, p. 15.

Esse princípio foi assim redigido no item 15 da Declaração do Rio de 1992:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental⁸².

No preâmbulo da Convenção sobre Diversidade Biológica, ele foi enunciado de maneira diversa: “observando também que quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça.”⁸³

O mesmo ocorre na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, que, no seu art. 3º, inc. 3, diz:

As partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios e irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível⁸⁴.

4.2. CARACTERÍSTICAS DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

As características a seguir descritas foram enumeradas por Paulo Affonso Leme MACHADO em Conferência proferida no 2º Congresso de Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de São Paulo⁸⁵.

4.2.1. Incerteza do Dano Ambiental

⁸² DECLARAÇÃO..., p. 13.

⁸³ CONVENÇÃO sobre diversidade biológica. In: LEGISLAÇÃO do meio ambiente: atos internacionais e normas federais. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1. p. 529.

⁸⁴ CONVENÇÃO-quadro das Nações Unidas sobre mudanças no clima. In: LEGISLAÇÃO do meio ambiente: atos internacionais e normas federais. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1. p. 512.

⁸⁵ MACHADO, P.A.L. *Direito ambiental e princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.merconet.com.br/direito/3direito33.htm>> Acesso em: 05. jul. 2003.

Essa característica é justamente a que promove a distinção entre o **princípio da precaução e o princípio da prevenção**. Como já fora explicado no capítulo 4 deste trabalho, quando existe a certeza de que a realização de uma atividade irá causar danos ao ambiente, o melhor é agir prevenindo, evitando a prática gravosa. Porém, quando ainda não existe pleno conhecimento sobre quais serão as conseqüências de certa atividade, o melhor é também agir com cautela e é aí que reside a grande inovação do princípio da precaução.

Sendo assim, mesmo quando existirem controvérsias, no campo científico, em relação aos efeitos nocivos de determinadas atividades sobre o meio ambiente, em consideração ao princípio da precaução, tais atividades deverão ser evitadas ou rigorosamente controladas.

Como exemplo dessa incerteza do dano ambiental, poder-se-ia citar o aquecimento da atmosfera, que teria sido previsto pelos cientistas, em virtude do aumento na emissão de óxido carbônico pelos países. Até os dias de hoje, ainda não ficou comprovado, científica e detalhadamente, os efeitos deste fenômeno sobre o clima, o nível dos oceanos e a agricultura, havendo apenas suspeitas e preocupações quanto aos riscos e conseqüências climáticas⁸⁶.

Tal fato não impede que sejam tomadas medidas cujo escopo seja reduzir a emissão dessa substância. Isso é justamente o que preconiza o princípio da precaução, afinal, como já avaliou o grupo de trabalho “Tecnologia, Crescimento e Emprego”, do Ministério do Meio Ambiente da França –em relatório oficial apresentado aos Chefes de Estado e de Governo e aos representantes da Comunidade Européia em 1985 –

as informações disponíveis atualmente permitem no mínimo antever que quando os efeitos das alterações climáticas temidas se manifestarem concretamente e se tiver então certeza absoluta da sua realidade, os processos nocivos por eles detonados serão já, nesse momento, irreversíveis. Por isso a imperatividade da adoção desde logo de medidas preventivas⁸⁷.

Em razão de tudo o que foi exposto neste tópico, poder-se-ia dizer que tal

⁸⁶ MIRRA, Á.L.V. *Fundamentos...*, p. 18.

⁸⁷ Id.

princípio acabou possibilitando a substituição do critério da **certeza** pelo critério da **probabilidade**. Uma afirmação como esta é relevante, pois influencia até mesmo na decisão dos magistrados, afinal, em certos casos será preciso abrir mão da tão almejada segurança e certeza jurídicas para decidir com base em probabilidades⁸⁸.

Nesse sentido, afirma Antonio Herman V. BENJAMIN que:

A precaução separa bem o Direito Ambiental de outras disciplinas jurídicas tradicionais, que, no passado serviram (e servem) para lidar com problemas ambientais – especialmente o Direito Penal (responsabilidade penal) e o Direito Civil (responsabilidade civil), porque a responsabilização civil e criminal clássica tem como pré-requisitos fundamentais “certeza” e “previsibilidade”, exatamente dois dos obstáculos que a norma ambiental, com a precaução procura afastar⁸⁹.

4.2.2. Tipologia do Risco ou da Ameaça

Nos informa o dicionário que **tipologia** consiste no estudo dos traços característicos de um conjunto de dados, visando a determinar tipos, sistemas⁹⁰. No que diz respeito à questão ambiental, é preciso esclarecer que será de acordo com o risco ou ameaça existente que as medidas preventivas serão ou não empregadas. Para tanto, é preciso sempre realizar uma análise da situação concreta.

Pela Convenção sobre a Diversidade Biológica – de acordo com a redação dada pelo Decreto Legislativo nº 02 de 1994 –, por exemplo, as medidas preventivas devem ser adotadas quando exista a **ameaça de sensível redução ou perda** de diversidade biológica. Isso significa que se for percebida qualquer possibilidade de alteração negativa sobre a diversidade biológica, por menor que ela seja, desde logo devem ser adotadas medidas que a evite ou minimize.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, por sua vez, não faz referência a uma “ameaça sensível”, mas sim a uma **ameaça de danos**

⁸⁸ MIRRA, Á.L.V. *Direito ambiental...*, p.100.

⁸⁹ BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 9, n.3, p. 5-58, jan./mar. 1998. p. 18.

⁹⁰ TIPOLOGIA. In: LAROUSSE cultural. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 872

graves e irreversíveis⁹¹. Neste caso, para que sejam colocadas em prática medidas preventivas, não basta a possibilidade de ocorrer um dano pequeno, mas desde já perceptível. Mas sim que tal ameaça seja intensa, gere um estado de perigo ou ainda resulte em uma impossibilidade de retorno às condições anteriores ou de recuperação do bem natural atingido.

4.2.3. O Custo das Medidas de Prevenção

A partir deste tópico podem surgir questões importantes, tais como: Até que ponto é interessante evitar a prática de certa atividade em razão do risco de dano que ela pode causar? O desenvolvimento econômico trazido por essa atividade pode compensar possíveis danos? Qual a relação custo-benefício dessa prática?

Para responder a tais questionamentos, a lição de Gerd WINTER, citado por Cristiane DERANI, é deveras elucidativa. Segundo esse professor, ao invés de questionarmos se uma atividade causa ou não um dano, o melhor seria indagar primeiro sobre a necessidade de colocar em prática tal atividade, a razão de sua existência⁹².

Nesse intuito, seria preciso levar em consideração a seguinte máxima: se os desejos e a criatividade humanos são infinitos, o ambiente e os recursos utilizados na realização desses desejos são finitos. Além disso, também é necessário ter em conta os valores de respeito e solidariedade social, bem como a atenção à manutenção dos processos ecológicos⁹³. Esses aspectos formariam o ponto de partida para a “...consecução de políticas de bem-estar, e aumento de qualidade de vida, razão final do princípio da precaução.”⁹⁴

Em contrapartida Anthony GIDDENS, em seu livro **A Terceira Via**, sustenta um posicionamento que deve ser objeto de reflexão. Segundo ele,

⁹¹ Art. 3º, inc. 3.

⁹² WINTER, G. Brauchen wir das? – von der Risikominimierung zur Bedarfsprüfung. *Kristische Justiz*. Heft 4, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1992 apud DERANI, C. op. cit., p. 167.

⁹³ DERANI, Cristiane. op. cit., p. 168

⁹⁴ Id.

...o princípio do acautelamento não é sempre útil ou mesmo aplicável. O risco ecológico muitas vezes não será normalizado dessa maneira, porque em muitas situações nós já não temos a opção de “permanecer junto à natureza” ou porque o equilíbrio entre os benefícios e os perigos do avanço científico e tecnológico é imponderável. Podemos precisar com muita frequência ser mais audaciosos do que cautelosos no apoio à inovação científica e tecnológica.⁹⁵

4.2.4. Implementação Imediata das Medidas de Prevenção: O Não Adiamento

O adiamento da utilização de medidas de precaução pode resultar em conseqüências desastrosas para o meio ambiente, afinal, como já fora mencionado ao longo deste trabalho, trata-se de um bem jurídico de difícil reparação ou mesmo irreparável.

Foi a partir desse entendimento que as já mencionadas Convenções Internacionais (sobre a diversidade biológica e sobre a mudança do clima) determinaram que as medidas de precaução devem ser adotadas desde logo, mesmo sem a comprovação científica da existência do dano.

Diz o art. 3º, inc. 3 da Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima:

As partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios e irreversíveis, **a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas** [grifo nosso]⁹⁶...

Segundo o Preâmbulo da Convenção sobre Diversidade Biológica,

Observando também que quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça.⁹⁷

A Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, em seu art. 54, §3º, vai mais além ao determinar que incorre em crime aquele que deixar de adotar

⁹⁵ GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1998. p. 71.

⁹⁶ CONVENÇÃO-quadro..., p. 512.

⁹⁷ CONVENÇÃO sobre diversidade..., p. 529.

medidas preventivas em caso de risco de dano grave ou irreversível. Diz o art:

Seção III

Da Poluição e outros Crimes Ambientais

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

(...)

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.⁹⁸

Devemos esclarecer que a aplicação imediata das medidas de precaução vai encontrar obstáculos difíceis, tais como a pressa e a busca por resultados no menor tempo possível, os quais são características da vida moderna. Entretanto, eles podem e devem ser vencidos.

Como bem nos ensina o professor Paulo Affonso Leme MACHADO, “o princípio da precaução não significa a prostração diante do medo, não elimina a audácia saudável, mas equivale à busca de segurança do meio ambiente, indispensável à qualidade de vida.”⁹⁹

4.2.5. A Inversão do Ônus da Prova

Esta é mais uma importante consequência do princípio da precaução no âmbito judicial. Em função desta característica, em ações ambientais, cabe ao autor da demanda

⁹⁸ BRASIL. Lei n. 9605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. In: JUNGSTEDT, L.O.C. *Direito Ambiental: legislação*. Rio de Janeiro: Thex, 1999. p. 726.

⁹⁹MACHADO, P.A.L. *Direito Ambiental e princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.merconet.com.br/direito/3direito33.htm>> Acesso em: 05. jul. 2003.

apenas demonstrar, por meio de elementos concretos e com base científica, que existe a **probabilidade** de ocorrer degradação ambiental¹⁰⁰.

Em contrapartida, impõe-se ao empreendedor ou proponente de um projeto o encargo de provar – inversão do ônus da prova – que sua atividade não é efetiva ou potencialmente degradadora do meio ambiente. Não o fazendo, a conclusão será pela caracterização da degradação ambiental¹⁰¹.

Portanto, “...em termos processuais, pode-se afirmar que elementos indiciários de probabilidade de degradação ambiental amparados cientificamente, devidamente demonstrados e que não sejam contrariados de forma cabal pelo degradador, correspondem a fatos existentes e provados.”¹⁰²

¹⁰⁰ MIRRA, Á.L.V. *Direito ambiental...*, p. 100.

¹⁰¹ MIRRA, Á.L.V. *Direito ambiental...*, p. 100.

¹⁰² *Ibid*, p. 101.

5. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

Neste capítulo, será dado início ao estudo de um dos mais importantes instrumentos para a efetiva concretização dos princípios da precaução e da prevenção, trata-se do chamado **Estudo Prévio de Impacto Ambiental**, também conhecido pela sigla EIA. Tal instrumento encontra-se previsto no art 225, §1º, inc. IV da CF, o qual determina que:

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

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 publicidade¹⁰³.

Sendo assim, os capítulos a seguir tratarão a respeito de seu conceito, objetivos, previsão legislativa, dentre outros, e terão por escopo possibilitar um maior conhecimento a respeito do tema.

5.1. CONCEITOS

Impacto significa um choque ou impressão muito forte, muito profunda causada por motivos diversos¹⁰⁴. Quando tal abalo ocorre sobre o meio ambiente, o qual consiste, segundo definição dada pelo art. 3º, inc. I da Lei 6.938/81, no “conjunto de leis, influências e interações, de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a

¹⁰³ BRASIL. *Constituição...*, p. 14.

¹⁰⁴ IMPACTO. In: FERREIRA, A.B. de H. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989. p. 351.

vida em todas as suas formas”¹⁰⁵, estamos diante do chamado impacto ambiental.

A definição legal deste tipo de impacto está presente na redação do art. 1º da Resolução 001/86 do CONAMA, senão vejamos:

...considera-se impacto ambiental **qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente** (grifo nosso), causada por qualquer forma de matéria ou energias **resultante das atividades humanas** (grifo nosso) 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.¹⁰⁶

Pela conceituação acima, fica destacado que tal alteração resulta das atividades humanas. Em relação a esse dado, cabe dizer que não resta dúvida quanto ao fato de que a humanidade, para garantir a sua sobrevivência, precisa intervir na natureza e fazer uso dos recursos naturais. Tal intervenção sempre vai produzir reflexos – impactos – sobre o meio ambiente, os quais podem ser positivos ou negativos, ou seja, podem afetá-lo favorável ou desfavoravelmente.

Como exemplo de conceituação de impacto ambiental, oferecido pela doutrina, poder-se-ia citar aquele criado por Sílvia CAPPELLI. Diz a autora:

Impacto Ambiental pode ser definido como o conjunto de conseqüências da criação ou presença de um empreendimento sobre o ambiente ou o conjunto das repercussões e das conseqüências que uma nova atividade ou nova obra, quer pública ou privada, possa ocasionar ao meio ambiente físico com todos os seus componentes (segurança do território) e às condições de vida da população interessada (qualidade de vida).¹⁰⁷

Uma outra consideração importante acerca do que seja impacto ambiental diz respeito à sua previsão na nossa Carta Constitucional. O já mencionado art. 225, §1º, inc. IV não trata de um impacto qualquer, mas sim de uma atividade que possa causar “significativa degradação ambiental”. Porém, a grande questão está em definir o que vem a ser tal degradação.

¹⁰⁵ BRASIL. *Lei n. 6.938...*, p. 643.

¹⁰⁶ CONAMA. Resolução n. 001 de 23 de janeiro de 1986. In: JUNGSTEDT. L.O.C. (Org.). *Direito ambiental: legislação*. Rio de Janeiro: Thex, 1999. p. 268.

¹⁰⁷ CAPPELLI, S. *O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira*, Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/hmpage/homepage2.nsf/pages/cma_eia> Acesso em: 05. jul. 2003.

Sem dúvida nenhuma, ao tratar dessa matéria, entramos no campo dos chamados **conceitos indeterminados**, os quais, no entendimento de Eros GRAU, são aqueles “...cujos termos são ambíguos ou imprecisos – especialmente imprecisos – razão pela qual necessitam ser completados por quem os aplique”; são “conceitos carentes de preenchimento com dados extraídos da realidade.”¹⁰⁸

Em tais hipóteses, conforme anotam Eduardo García ENTERRÍA e Tomás-Rámon FERNANDEZ,

a lei não determina com exatidão os limites desses conceitos porque se trata de conceitos que não admitem quantificação ou determinação rigorosas, porém, em todo caso, é manifesto que se está se referindo a uma hipótese da realidade que, não obstante a indeterminação do conceito, admite ser determinado no momento da aplicação¹⁰⁹.

A afirmação acima pode ser confirmada a partir da leitura do art. 2º da Resolução 001/86 do CONAMA, com os acréscimos trazidos pela Resolução nº 011 (CONAMA), de 18.03.1986 e Resolução nº 005 (CONAMA), de 06.08.1987, o qual enumera, de modo exemplificativo, empreendimentos que presumidamente tenham maior potencial ofensivo, tais como: estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, aterros sanitários, portos, aeroportos, mineração, distritos industriais, projetos urbanísticos e agropecuários, dentre outros¹¹⁰.

Como fora mencionado, o rol de atividades enumeradas pelo art. 2º da Resolução 001/86 não é *numerus clausus*, ou seja, não é taxativo. Para abarcar outras atividades modificadoras do ambiente, que não as previstas por esse artigo, mas que necessitam de prévia realização do EIA para a concessão da respectiva licença, é preciso conjugar-se a referida norma com o disposto no artigo constitucional já mencionado¹¹¹.

No que tange ao Estudo de Impacto Ambiental, Antonio Herman V. BENJAMIN o define como “...um estudo das prováveis modificações nas diversas

¹⁰⁸ GRAU, Eros Roberto, *Direito, conceitos e normas jurídicas*,. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 72.

¹⁰⁹ FERNANDEZ, T.R.; ENTERRÍA, E.G. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p.393.

¹¹⁰ CONAMA. *Resolução n. 001...*, p. 268-269.

¹¹¹ CAPPELLI, S. op. cit., p. 160.

características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto.”¹¹²

Silvia CAPPELLI, por sua vez, entende que “o EIA é um conjunto de atividades científicas e técnicas que incluem o diagnóstico ambiental, a identificação, previsão e medição dos impactos, sua interpretação e valoração e a definição de medidas mitigadoras e de programas de monitoração destes.”¹¹³.

Em relação aos conceitos de EIA ora mencionados, entendemos que eles valorizam muito o aspecto técnico e objetivo desse estudo, porém ele “...não se resume a uma mera técnica formal de apreciação dos impactos ambientais...”¹¹⁴.

Por conta disso, consideramos que talvez fosse oportuna a complementação desses conceitos por meio da inclusão de outros aspectos importantes e pertinentes a esse estudo, tal como o fato dele ser um dos “instrumentos da ação administrativa” essencial à efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”¹¹⁵.

5.2. O ESTUDO DE IMPACTO NO DIREITO COMPARADO

Em relação a este tópico, o primeiro país que deve ser mencionado é, sem sombra de dúvida, os Estados Unidos, isso porque foi neste Estado que o EIA recebeu seu reconhecimento legal definitivo, sendo a partir daí exportado para o restante do mundo.

Segundo explica Antonio Herman V. BENJAMIN, a introdução do EIA, neste país, foi resultado de um momento econômico, político e cultural favorável. Era o início do que se convencionou chamar “...década ambiental.”¹¹⁶

Em tal período, mais precisamente no ano de 1969, é aprovado, pelo Congresso

¹¹² BENJAMIN, A.H.V. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 317, n. 88, p. 25-45, jan./fev./ mar. 1992. p. 32.

¹¹³ CAPPELLI, S. op. cit., p. 97.

¹¹⁴ BENJAMIN, A. H.V. *Os princípios...*, p. 28.

¹¹⁵ MIRRA, Á.L.V. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 3

¹¹⁶ BENJAMIN, A H.V. *Os princípios...*, p. 35.

dos EUA, o *National Environmental Protection Act* (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente), comumente chamado de *NEPA*. Este foi o primeiro texto legal a tratar, de maneira ampla e expressa, acerca dos estudos de impacto ambiental.

O referido diploma legal funcionou como uma lei fundamental para o Direito Ambiental, nos diversos estados norte-americanos, bem como serviu de modelo para a criação de legislação nos demais países, dentre os quais o Brasil. Ele estabelece que “...cada agência federal que esteja envolvida em projetos que possam ter repercussões sobre o meio ambiente tem competência para promover a avaliação do impacto ambiental de seus procedimentos.”¹¹⁷

Logo após a sua promulgação, é expedido o Decreto nº 11.514, o qual definiu a obrigatoriedade das Agências Governamentais em observar a NEPA, sendo determinado ao Conselho para a Qualidade do Meio Ambiente (*Council on Environmental Quality – CEQ*) que definisse normas para a avaliação de impacto ambiental, a qual deve ser realizada por meio da aplicação do *Environmental Impact Statement* (EIS)¹¹⁸.

Explica Paulo de Bessa ANTUNES que “os EIS são exigíveis sempre que o projeto a ser executado seja considerado como uma *Major Federal Action* que afete significativamente a qualidade do meio ambiente humano. Cada Estado deverá estabelecer a sua legislação específica para que possa exigir um EIS.”¹¹⁹

Basicamente seriam três as características a serem preenchidas pelo projeto proposto para que ele deva ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental: a) que ele seja federal; b) seja classificado como *major* e c) que produza um impacto ambiental significativo.

Destaca o autor, acima mencionado, que é justamente em relação a essa última característica que surge a maior dificuldade, pois existem dúvidas acerca de qual seja o conteúdo jurídico desse impacto significativo¹²⁰. Nesse ponto, em especial, cabe lembrar

¹¹⁷ ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*, p. 141.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 142.

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ *Id.*

das considerações feitas no capítulo relativo ao conceito de impacto ambiental. Tal como nos EUA, no Brasil este conceito também não está plenamente esclarecido.

No que tange ao EIA, anota Roberto Santos Vieira que:

Segundo a doutrina americana, o relatório de impacto ambiental se constitui na documentação do estudo de todas as conseqüências ambientais de determinado projeto e, de acordo com esse entendimento, a avaliação deveria conter, pelo menos, os seguintes tópicos; 1) descrição pormenorizada do investimento; 2) as relações entre a proposta e os planos já existentes, bem como as políticas e controle porventura estabelecidos, para a área geográfica a ser afetada pelo investimento; 3) o provável impacto da ação proposta sobre o ambiente; 4) alternativas para o projeto e as implicações ambientais de cada opção; 5) prováveis efeitos adversos que não poderão ser evitados; 6) relações entre os usos atuais do meio ambiente, a curto prazo, e a manutenção e a melhoria da sua produtividade a longo prazo; 7) comprometimentos irreversíveis e irreparáveis dos recursos naturais; 8) análise das políticas governamentais relacionadas com a compensação pelos efeitos ambientais negativos¹²¹.

Por fim, no que concerne ao estudo realizado nos EUA, resta apenas mencionar que o responsável por sua elaboração é o órgão público ambiental.

Outro país que merece consideração é a França. Em 10 de julho de 1976, é aprovada, pela Assembléia Nacional Francesa, uma lei dispõe acerca da exigência dos estudos de impacto ambiental. Sua regulamentação, porém, só veio a ocorrer por meio de um Decreto expedido em 12 de outubro de 1977 e que passou a vigorar em 1º de janeiro de 1978¹²².

O Direito francês prevê a existência de três instrumentos diferentes para a avaliação dos impactos ambientais¹²³:

- a) **mininotícia de impacto** – que consiste em “um relatório contendo as implicações ambientais do projeto proposto que deve ser feito pelo empreendedor, após ouvidos os órgãos de controle ambiental”. É utilizado para a realização de obras de menor porte, dentre os quais a implantação de sistemas de proteção contra incêndios florestais, por exemplo;
- b) **notícia de impacto** – Para Michel Prieur, ela “pode ser definida como um

¹²¹ VIEIRA, R.S. *Direito ambiental brasileiro*. Manaus: [s.n.], 1990. p. 76-77.

¹²² ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*, p. 144.

¹²³ *Ibid*, p. 144-145.

relatório sucinto indicativo do nível em que um projeto respeita o meio ambiente”¹²⁴. Segundo ele, trata-se de uma modalidade de mininotícia de impacto. Não haveria diferença significativa de conteúdo entre elas. É publicada pelo governo uma lista de atividades que, apesar de dispensadas da realização de estudos de impacto, devem ser submetidas à notícia de impacto. “O conteúdo das notícias de impacto não é muito claro, pois as exigências normativas não são precisas. Isso faz com que a matéria esteja bastante vinculada à casuística e as decisões proferidas em razão do contencioso.”¹²⁵;

- c) **estudo de impacto** – A Administração Pública, neste país, em respeito ao princípio de que toda obra deve ser submetida a um estudo de impacto, fixa uma lista negativa, a qual classifica os empreendimentos que não exigem a realização do prévio EIA. São elas: obras de reparação e manutenção; obras de modernização; obras de instalação de serviços (gás, água, esgoto, gás e telecomunicações); segundo o regime jurídico do empreendedor; segundo critérios quantitativos; dispensa decorrente da existência prévia de um plano de ocupação do solo (POS)¹²⁶.

De acordo com o sistema francês, o proponente do projeto é o responsável pela realização do estudo de impacto. Talvez essa seja a grande falha desse sistema, afinal, será muito difícil que o autor do projeto, e maior interessado em sua realização, indique que seu empreendimento não deve ser executado em virtude de questões de ordem ecológica¹²⁷.

São elementos dos estudos de impacto:

- a) a análise do estado inicial do local onde se pretende realizar o empreendimento, permitindo identificar os elementos que poderão vir a ser afetados; b) análise da situação inicial e dos efeitos possíveis do projeto; c) apresentação das razões pelas quais se pretende realizar o projeto; d) apresentação das medidas necessárias para suprimir ou reduzir as conseqüências

¹²⁴ PRIEUR, M. op. cit., p. 95.

¹²⁵ ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*, p. 145.

¹²⁶ Id.

¹²⁷ Ibid, p. 146.

ambientais negativas do projeto¹²⁸.

5.3. NATUREZA JURÍDICA

Paulo de Bessa ANTUNES, ao tratar a respeito desta questão, vai afirmar que o EIA possui a natureza jurídica de instituto jurídico de nível constitucional, constituindo-se em instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Por conta disso, a função principal de tal estudo seria, dentro de seus limites, auxiliar na realização plena e total dos objetivos fixados por tal política¹²⁹.

Para cumprir esse desiderato, a realização do EIA, segundo esse autor, não deveria ocorrer de maneira aleatória, mas sim no interior do processo de licenciamento da atividade efetiva ou potencialmente degradadora. Este fato determinaria a chamada “natureza formal do estudo prévio de impacto ambiental”¹³⁰.

Por conta da natureza acima descrita, o EIA seria “procedimento formal e material”. No dizer de Paulo ANTUNES:

É formal pois, [sic] não se pode licitamente deixar de realizar nenhum dos procedimentos determinados nas normas concernentes à sua realização. É material, pois a implementação das regras formais deve ser feita com a utilização de todos os recursos técnicos disponíveis e na análise dos resultados devem ser aplicados os princípios norteadores do Direito Ambiental, em especial o *princípio da cautela*.¹³¹

Sendo parte integrante do processo de licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ou poluição ambiental, a inexistência ou realização viciada do EIA conduziria à nulidade absoluta de tal processo. Caso a licença, ainda assim, viesse a ser concedida a sua nulidade poderia ser reconhecida pelo Poder Judiciário se provocado por parte legitimamente interessada.

¹²⁸ Ibid., p. 146.

¹²⁹ ANTUNES, P de B. Natureza jurídica do estudo prévio de impacto ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 80-88, jan./mar. 1996. p. 80 e 82.

¹³⁰ Ibid., p. 81.

¹³¹ Ibid., p. 82.

Paulo Affonso Leme MACHADO, em seu livro **Direito Ambiental Brasileiro**, também sustenta a idéia de que o estudo de impacto ambiental é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente. Além disso, afirma que as noções de estudo e avaliação seriam complementares, na medida em que as verificações e análises do estudo terminariam em um juízo de valor, isto é, uma avaliação favorável ou desfavorável do projeto¹³².

Em relação a esse ponto, não concordamos com a opinião dos autores citados. Entendemos que eles confundem **avaliação de impacto ambiental e estudo de impacto ambiental**, os quais consistem em “...figuras jurídicas diferentes, destinadas a fins semelhantes, mas diversos.”¹³³

Explica Antônio Inagê de Assis OLIVEIRA, que a confusão entre o instrumento de Política Nacional do Meio Ambiente – Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) – e a ferramenta do licenciamento ambiental – Estudo de Impacto Ambiental (EIA) – ocorre, principalmente, porque ambos fazem uso, praticamente, dos mesmos tipos de técnicas.

Para explicar melhor a diferença entre esses institutos, é oportuno citar as definições oferecidas pelo **Vocabulário Básico do Meio Ambiente**. A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), por exemplo, é definida como:

Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (**projeto, programa, plano ou política**) [grifo nosso] e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção ao meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto¹³⁴.

O Estudo de Impacto, por sua vez, possui a definição a seguir:

Um dos elementos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se da execução por

¹³²MACHADO, P. A.L. *Direito ambiental brasileiro*. 4. ed. rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 133.

¹³³ OLIVEIRA, A.I. de A. Avaliação de impacto ambiental X estudo de impacto ambiental, *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 17, n. 5, p. 140-153, jan./mar. 2000. p. 141.

¹³⁴MOREIRA, I.V.D. *Vocabulário básico do meio ambiente*. Disponível em: <http://www.meioambiente.org.br/beaba/beaba_a.asp> Acesso em: 08 jul. 2003.

equipe multidisciplinar das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as conseqüências da implantação de um **projeto** [grifo nosso] no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão dos impactos ambientais. O estudo realiza-se sob a orientação da autoridade ambiental responsável pelo **licenciamento do projeto** [grifo nosso] em questão, que, por meio de instruções técnicas específicas, ou termos de referência, indica a abrangência do estudo e os fatores ambientais a serem considerados detalhadamente. O estudo de impacto ambiental compreende, no mínimo: a descrição do projeto e suas alternativas, nas etapas de planejamento, construção e operação e, quando for o caso, desativação; a delimitação e diagnóstico ambiental da área de influência; identificação, a medição e a valoração dos impactos; a comparação das alternativas e a previsão de situação ambiental futura, nos casos de adoção de cada uma das alternativas, inclusive no caso de não se executar o projeto; identificação das medidas mitigadoras e do programa de monitoragem dos impactos; a preparação do relatório de impacto ambiental – RIMA.¹³⁵

Em síntese, poder-se-ia dizer que o *EIA* é um tipo de estudo técnico, no qual são empregados métodos e tecnologia de um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a chamada Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Esta avaliação, por sua vez, encontra sua previsão legal no art. 9º, inc. III da Lei 6.938/81. Todavia, eles não se confundem, na medida em que o alcance e a utilidade da avaliação de impacto é muito mais amplo que a do estudo. Por conta disso, tal avaliação deve ser utilizada, por exemplo, nos planos e projetos governamentais¹³⁶.

Como exemplo prático da distinção entre o EIA e a AIA, poder-se-ia citar o art. 12, inc. VI da Lei 8666/93. Tal dispositivo inseriu, na Lei de Licitações, uma das preocupações da Constituição de 1988, qual seja o meio ambiente. Sendo assim, ao contratar a execução de obras ou desempenho serviços, a Administração Pública deverá verificar, em seus projetos, se ela irá ou não produzir impactos no meio ambiente. Determina o artigo em questão:

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

(...)

¹³⁵ MOREIRA, I.V.D. *Vocabulário básico do meio ambiente*. Disponível em: <http://www.meioambiente.org.br/beaba/beaba_e.asp> Acesso em: 08 jul. 2003.

¹³⁶ OLIVEIRA, A.I. de. A. *O licenciamento ambiental e o estudo de Impacto Ambiental*. Disponível em: <http://www.Ecolatina.com.br/br/artigos/legisl_ambiental/legis_amb_04.asp> Acesso em: 08 jul. 2003.

VI – impacto ambiental.

No caso acima, estamos diante de típica **avaliação de impacto ambiental**. Em primeiro lugar, cabe dizer que a avaliação de impacto a ser realizada aí tem por objetivo servir de informador técnico para o preparo dos projetos básico e executivo e para a elaboração do orçamento da obra, não estando relacionada diretamente a licenciamento de obra ou empreendimento. Sua função, portanto, é servir de orientação para a Administração e os licitantes. Trata-se de condicionante do processo de licitação, não do processo de licenciamento ambiental¹³⁷.

Do fato dessa avaliação não estar relacionada ao licenciamento ambiental de obra ou atividade decorre as seguintes conseqüências: ela não se submete às regras estabelecidas na Resolução 001/86 do CONAMA (dirigidas ao estudo de impacto ambiental), bem como “não tem a missão de informar a opinião pública, não necessitando, assim, de ser acompanhado de RIMA”¹³⁸.

Entretanto, é preciso ressaltar que, caso a obra venha a ser submetida ao procedimento de licenciamento ambiental, a análise e avaliação dos impactos do empreendimento, realizada para informar a licitação, deverá servir de subsídio ao órgão licenciador¹³⁹.

Além disso, este órgão deverá exigir que tal avaliação seja complementada ou mesmo reformulada conforme as instruções técnicas exigidas. Dessa forma, haverá a transformação da avaliação realizada para fins de licitação, no estudo de impacto ambiental, previsto na legislação acerca do licenciamento¹⁴⁰.

Por tais informações, o que se observa é que apesar de figurarem em documentos com formato diferente, os estudos – AIA e EIA – serão, em sua essência, os mesmos, porém com as adaptações e complementações necessárias para que alcancem seus

¹³⁷ OLIVEIRA, A.I. de A. op. cit., p. 149.

¹³⁸ Id.

¹³⁹ Id.

¹⁴⁰ Id.

objetivos, quais sejam informar a licitação e o licenciamento ambiental, respectivamente.

Em que pese não estarmos de acordo com o entendimento de que o EIA seja instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, concordamos com a posição que o coloca como **procedimento administrativo**. Mas, além disso, admitimos também que ele está inserido em outro procedimento administrativo, qual seja o licenciamento ambiental.

O procedimento administrativo consiste na série de atos e formalidades praticados pela Administração Pública ou pelos administradores, que preparam e antecedem a edição do ato administrativo, com o fim de assegurar que a decisão final seja: conforme a lei, conveniente, eficiente, oportuna e garantidora dos direitos do administrado frente ao possível arbítrio da Administração.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, por exemplo, define o procedimento administrativo como sendo “o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certo atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder ...”¹⁴¹. Além disso, nos informa essa autora que:

Nem sempre a lei estabelece procedimentos a serem observados necessariamente pela Administração; nesse caso, ela é livre na escolha da forma de atingir os seus objetivos, o que normalmente ocorre quando se trata de fase interna de desenvolvimento do processo, não atingindo direitos dos administrados. Em outras hipóteses, **a lei estabelece uma sucessão de atos preparatórios que devem obrigatoriamente preceder a prática do ato final**; nesse caso, existe o **procedimento**, cuja inobservância gera a ilegalidade do ato da Administração. Em regra, o procedimento é imposto com maior rigidez quando esteja envolvido não só o interesse público, mas também os direitos dos administrados, como ocorre na licitação, nos concursos públicos, nos processos disciplinares.¹⁴²

No que concerne ao licenciamento ambiental, a sua definição é dada pela Resolução CONAMA nº 237/97, em seu artigo 1º, inc I. Diz o artigo que licenciamento ambiental é:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos

¹⁴¹ DI PIETRO, M.S.Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 494.

¹⁴² Id.

ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso¹⁴³.

A previsão de realização do estudo prévio de impacto ambiental, por sua vez, pode ser verificada no art 3º da Resolução ora mencionada.

Art.3º – *A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.*

Parágrafo único – O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento¹⁴⁴.

A leitura dos dispositivos legais acima mencionados possibilita a confirmação de que a natureza jurídica do EIA é mesmo a de procedimento administrativo, afinal, como determina o art 3º, ele é requisito obrigatório para a concessão de licença ambiental no caso de atividades que causem **significativa degradação ambiental**. Além disso, ele se enquadra perfeitamente no conceito de procedimento dado por DI PIETRO (“...sucessão de atos preparatórios que devem obrigatoriamente preceder a prática do ato final...”).

Em relação à licença ambiental é preciso esclarecer que ela guarda certas particularidades em relação às demais licenças. A licença tradicional, por exemplo, como regra geral, consiste em um ato simples e isolado. Se alguém pretende montar um escritório de advocacia, por exemplo, basta preencher todos os requisitos legalmente previstos pelo órgão competente para que a licença seja concedida.

Consoante anota Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, “licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”¹⁴⁵.

¹⁴³ CONAMA. Resolução n. 237 de 19 de dezembro de 1997. Promove a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental. In: JUNGSTEDT. L.O.C. (Org.). op. cit., p. 273-274.

¹⁴⁴ CONAMA. *Resolução n. 237...*, p. 274-275.

¹⁴⁵ DI PIETRO, M.S.Z. op. cit., p. 212.

Ao contrário da **autorização**, em que a Administração aprecia discricionariamente a pretensão do particular face ao interesse público, na **licença** “...cabe à autoridade tão-somente verificar, em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para a outorga administrativa e, em caso, afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa...”¹⁴⁶.

No caso específico da licença ambiental, como resultado da enorme importância que a sociedade moderna confere ao meio ambiente sadio, “...modificou-se o arcabouço legal tradicional para a expedição de licença, em relação a uma série de obras e atividades.”¹⁴⁷ A emissão de uma licença desse tipo exige, por conta disso, um procedimento mais complexo¹⁴⁸, no qual ocorre a intervenção de vários agentes, tais como a administração, a equipe técnica e a própria população que se manifesta na audiência pública¹⁴⁹.

Sendo assim, nesse caso em especial, a licença deixa de ser um ato administrativo plenamente vinculado e abre espaço para a discricionariedade do administrador, a qual encontra como limite não apenas o interesse público, mas também o próprio EIA.

Tal entendimento é defendido por Antonio Herman V. BENJAMIN. Explica o mestre que:

O EIA, como veremos, atua, fundamentalmente, na esfera de discricionariedade da Administração Pública. Seu papel é limitar, no plano da decisão ambiental, a liberdade de atuação do administrador. Se o EIA é limite da decisão administrativa, não se confunde, pois, com a decisão administrativa em si. Sendo momento preparatório da decisão, o EIA a orienta, informa, fundamenta e restringe mas, tecnicamente falando, não a integra como um dos seus elementos internos. É parte do *procedimento decisório* mas não é componente interior da decisão administrativa. Antes da introdução do EIA no sistema jurídico brasileiro (assim como

¹⁴⁶ Id.

¹⁴⁷ BENJAMIN, A. H. V. *Os princípios...*, p. 33.

¹⁴⁸ Segundo, Antonio Herman V. BENJAMIN, “a licença ambiental, ao contrário das outras, insere-se, (...), em um procedimento completo e, não raras vezes, demorado. É que o legislador impôs ao Poder Público, ao lado do dever de licenciar, o de só fazê-lo com o EIA, sempre que constatada a significância do impacto ambiental”. (Ibid, p.34)

¹⁴⁹ ANTUNES, P. de B. *Curso de Direito Ambiental: doutrina, legislação, jurisprudência*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990. p. 94.

no de outros países), cabia ao administrador, no instante de decidir sobre um determinado projeto de obra ou atividade – e utilizando meros critérios de conveniência e oportunidade –, apreciar ou não a sua repercussão ambiental.¹⁵⁰

É importante realçar que a exigência do EIA não tem o condão de aniquilar com a discricionariedade do administrador em matéria ambiental. Ele ainda tem a possibilidade de decidir conforme os critérios de conveniência e oportunidade. Todavia, sua decisão final deve levar em conta o EIA, ser razoável e motivada¹⁵¹.

Caso o EIA, entre suas recomendações, rejeite o projeto ou proponha uma determinada alternativa em substituição àquela apresentada pelo proponente, o administrador tem duas opções: a) concorda com a solução apresentada pelo EIA e, por exemplo, não concede a licença; b) rejeita a solução indicada e licencia o projeto. Antonio Herman V. BENJAMIN destaca que em ambos os casos o administrador está obrigado a motivar a sua decisão, “...mais ainda no último, já que rejeita as conclusões cientificamente embasadas de um estudo técnico e não político...”¹⁵².

5.4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

O marco na previsão legislativa dos estudos de impacto ambiental teria sido o Decreto-lei nº 1413, de 14 de agosto de 1975¹⁵³, o qual dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais.

O artigo 1º do referido Decreto determinou que: “as indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional são obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente.”¹⁵⁴ Segundo Paulo de Bessa ANTUNES, a consequência mais importante deste

¹⁵⁰ BENJAMIN, A. H. V. *Os princípios...*, p. 27.

¹⁵¹ BENJAMIN, A. H. V. *Os princípios...*, p. 27.

¹⁵² *Ibid.*, p. 27-28.

¹⁵³ A regulamentação do Decreto-lei nº 1.413/75 foi realizada pelo Decreto nº 76.389, de 3 de outubro de 1975.

¹⁵⁴ BRASIL. Decreto n. 1.413. de 14 de agosto de 1975. dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. In: ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*, p.151.

artigo foi possibilitar uma base legal para o licenciamento ambiental¹⁵⁵.

A partir dele, as empresas que viessem a ser instaladas deveriam possuir equipamentos capazes de diminuir ou impedir a poluição resultante de suas atividades. Para isso, seria necessária a realização de uma avaliação prévia dos impactos que poderiam resultar do processo produtivo. Como bem destaca o autor citado, tal avaliação ainda que realizada sem rigor metodológico ou exigência legal expressa, foi “...marco fundamental para a obrigatoriedade jurídica das avaliações de impacto ambiental.”¹⁵⁶

No caso das empresas que já se encontravam instaladas, o Decreto em questão também produziu efeitos importantes. Tais empresas deveriam ser regularmente fiscalizadas e gradualmente deveriam se adaptar às exigências legalmente estabelecidas. Para realizar essa fiscalização e controle, o mecanismo a ser utilizado seria o da auditoria ambiental, a qual também consistiria em uma avaliação de impacto ambiental, porém feita *a posteriori*¹⁵⁷.

A necessidade de realização prévia de uma avaliação dos impactos ambientais veio estabelecida expressamente através da Lei nº 6.803, de 2 de junho de 1980, a qual “dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e dá outras providências”. Diz o art 10, §3º desta Lei:

Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento do zoneamento urbano, a aprovação das zonas a que se refere o parágrafo anterior **será precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impactos** [grifo nosso] que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada.¹⁵⁸

Em 31 de agosto de 1981, é criada a Lei nº 6.938, que trata a respeito da Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Esta Lei elevou à condição de um dos instrumentos dessa política a avaliação de impacto

¹⁵⁵ ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*, p. 151.

¹⁵⁶ ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*, p. 151.

¹⁵⁷ Id.

¹⁵⁸ BRASIL. Lei n. 6.803, de 2 de junho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e dá outras providências. *Legislação do meio ambiente: atos internacionais e normas federais*. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1. p. 633..

ambiental (art.9º, inc. III)¹⁵⁹.

Como crítica a esse diploma legal está o fato dele não ter tratado, de maneira mais detalhada e minuciosa, a respeito das formalidades que deveriam compor essa avaliação.

Posteriormente, este assunto veio a ser regulamentado por meio de uma Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Trata-se da Resolução nº001, de 23 de janeiro de 1986. Em relação a ela cabe citar a explicação de Paulo de Bessa ANTUNES. Diz o autor:

É curioso que a Resolução nº001/86 fez uma inovação no instituto definido pelo artigo 9º, III, da Lei nº 6.938/81, pois avaliação de Impacto Ambiental passou a ser efetivada através da realização de estudo de impacto ambiental – EIA e dos respectivos relatórios de impacto ambiental – RIMA. Posteriormente, a denominação estudo de impacto ambiental acabou se popularizando de tal maneira que se inseriu na própria constituição.¹⁶⁰

Para concluir este capítulo, faz-se necessária menção à nossa Carta Constitucional, a qual, ao contrário do que ocorre na maioria dos países, torna obrigatória a realização de prévio estudo de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, §1º, IV).

O destaque dado no parágrafo acima serve para indicar que não é para *qualquer* atividade potencialmente degradadora que será exigido esse estudo, mas sim para aquelas que resultem em significativa degradação. Em relação a esse assunto, cabe lembrar que ele mereceu tratamento no capítulo relativo ao conceito do EIA.

Em relação à obrigatoriedade de realização do EIA, é preciso esclarecer que esta é a opinião sustentada por boa parte da doutrina e com a qual concordamos. Afinal, se o *caput* do art. 225 da CF afirma que existe um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-

¹⁵⁹ “Art. 9º – São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) III – A avaliação de impactos ambientais”.

¹⁶⁰ ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental...*, p. 154.

lo, uma medida como o estudo de impacto, que objetiva prever danos e também possíveis riscos de dano (e, a partir daí, prevenir), torna-se imperativa, pois está incluída nesse dever de defesa e preservação.

Nesse sentido, Édis MILARÉ e Antonio Herman V. BENJAMIN afirmam que:

As hipóteses de atividades estabelecidas pela Resolução 1/86 estão regidas pelo princípio da obrigatoriedade, segundo o qual a Administração **deve**, e não simplesmente **pode**, elaborar o EIA. Vale dizer, o elenco constante do art. 2º somente é exemplificativo para possibilitar o acréscimo de atividades, sendo, porém obrigatório quanto àquelas ali relacionadas. Há por assim dizer, naqueles casos, uma presunção absoluta de necessidade que retira o EIA do âmbito do poder discricionário da Administração.¹⁶¹

O mesmo entende Paulo Affonso Leme MACHADO:

A resolução 1/86-CONAMA merece apoio ao apontar diversas atividades para cujo licenciamento se fará necessária a elaboração do estudo de impacto ambiental. E o elogio entende-se pelo fato dessas atividades serem mencionadas exemplificativamente, pois o art. 2º *caput*, da resolução mencionada fala em “atividades modificadoras do meio ambiente, tais como ...”. A lei 6.938/81 já houvera dado à Administração pública ambiental o direito de exigir a elaboração do EIA. A vantagem de se arrolarem algumas atividades no art.2º, obriga também a própria Administração pública, que não pode transigir outorgando a licença e/ou autorização, sem o EIA.¹⁶²

Ainda em relação à Constituição, é preciso assinalar mais algumas peculiaridades.

Em primeiro lugar, está o fato de que o inc.IV, do art. 225, fala em estudo **prévio**. Portanto, esse estudo, para cumprir seus objetivos, os quais serão mencionados no capítulo a seguir, deve anteceder o licenciamento da atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Outro aspecto relevante, é que a Constituição de 88 é a primeira no mundo a prever o estudo de impacto ambiental. Tal fato é uma grande conquista, pois o legislador ordinário e, por conseguinte, o Poder Executivo não poderão abrandar as exigências constitucionais¹⁶³.

¹⁶¹ MILARÉ, É.; BENJAMIN, A.H.V. *Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 27-31.

¹⁶² MACHADO, P.A.L. *Direito ambiental...*, p. 135.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 122-127.

5.5. OBJETIVOS

Por algum tempo, a tutela do ambiente foi realizada por meio de instrumentos repressivos e reparatórios. Entretanto, tais recursos se mostraram insuficientes e até mesmo inadequados, principalmente diante daqueles casos em que os danos ocorridos não eram passíveis de reparação.

Com o avanço dos estudos acerca da questão ambiental, o direito passou a incorporar novos meios para a efetivação dessa tutela e a dar maior ênfase à *prevenção* dos danos ambientais, ou seja, evitar a sua consumação. Dentre os principais instrumentos preventivos estão o “planejamento ambiental”, o “zoneamento ambiental” e o “estudo de impacto ambiental”.

Nos explica Antonio Herman V. BENJAMIN, que tais mecanismos guardam entre si uma importante característica. Além de promoverem repercussões na esfera privada dos indivíduos, eles integram um mesmo fenômeno, qual seja a limitação da discricionariedade ambiental do administrador¹⁶⁴.

A partir dessas considerações preliminares é que podemos tratar acerca dos *objetivos* do estudo de impacto ambiental.

Talvez o mais importante deles seja, como fora acima relatado, o de evitar que um projeto ou empreendimento, mesmo que economicamente rentável, seja realizado causando danos irremediáveis ao meio ambiente.

Tal entendimento vale também para aquelas hipóteses em não exista certeza acerca dos danos que o projeto poderá causar. Numa situação como essa, o EIA será fundamental para a execução do princípio da precaução, afinal, por meio dele será possível vislumbrar a existência de prováveis danos ambientais.

O entendimento acima pode ser confirmado a partir da leitura dos arts. 225, §1º, inc IV da CF e 6º, inc II, da Resolução 001/86. O primeiro deles determina que o EIA será exigido em “...obra ou atividade **potencialmente** [grifo nosso] causadora de

¹⁶⁴ BENJAMIN. A.H.V. *Os princípios...*, p. 25.

significativa degradação ambiental...”¹⁶⁵. A palavra em destaque compreende não só o dano comprovado, como também o dano incerto e o dano provável.

O segundo artigo mencionado, por sua vez, afirma que o EIA desenvolverá “a análise dos impactos ambientais dos projetos e de suas alternativas, através de identificação, previsão e interpretação da importância dos **prováveis** [grifo nosso] impactos relevantes...”¹⁶⁶. Nesta hipótese, o EIA contempla, também, uma avaliação do risco que o empreendimento pode ocasionar.

Porém, cabe ponderar que, em ambos os casos (proteção contra o dano ou contra o risco de dano), o EIA não será utilizado como entrave ao desenvolvimento econômico, dificultando a instalação de certas atividades, mas sim para evitar que tal projeto venha a produzir conseqüências gravosas para o meio ambiente.

Além de possibilitar a execução dos princípios da prevenção e da precaução, outros objetivos do estudo de impacto podem ser arrolados. São eles¹⁶⁷:

- a) **transparência administrativa quanto aos efeitos ambientais de um determinado projeto**, que pode ser alcançada quando são disponibilizadas, pelo órgão público e pelo proponente do projeto, todas as informações relativas a ele, com respeito apenas ao sigilo industrial;
- b) **consulta aos interessados**, a qual inclui a participação e fiscalização da atividade administrativa pela comunidade. Como afirma, Paulo Affonso Leme MACHADO, “pode não ocorrer efetiva participação do público pela ausência de comentários; contudo, não se concebe estudo de impacto ambiental sem a possibilidade de serem emitidas opiniões por pessoas e entidades que não sejam o proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a administração...”¹⁶⁸,

¹⁶⁵ BRASIL. *Constituição...*, p. 14.

¹⁶⁶ CONAMA. Resolução 01, de 23 de janeiro de 1986. In: JUNGSTEDT. L.O.C. (Org.). op. cit., p. 270.

¹⁶⁷ Tais objetivos são citados por Antonio Herman V BENJAMIN. (BENJAMIN, A.H.V. *Os princípios...*, p.

¹⁶⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito ambiental brasileiro*, p. 155.

c) **decisões administrativas informadas e motivadas.** No caso do licenciamento ambiental, como ficou esclarecido no capítulo acerca da natureza jurídica do EIA, existe uma margem de discricionariedade do Administrador, ao contrário do que ocorre na concessão das demais licenças em que seu ato é plenamente vinculado. Todavia, tal “liberdade” do administrador encontra limites no EIA. Seja qual for a sua opção, pela concessão ou não da licença, esse ato deverá ser sempre motivado, levando em consideração os resultados obtidos por esse estudo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme ficou estabelecido na introdução, a finalidade da presente monografia é apresentar os principais aspectos e a aplicação prática do princípio da precaução e do estudo prévio de impacto ambiental, com o intuito de demonstrar a relação existente entre eles e a importância que possuem na determinação do risco ambiental.

Para alcançar esse objetivo, o capítulo inicial, deste trabalho, tratou acerca dos princípios, mencionando o entendimento dos principais doutrinadores a respeito do tema. Sendo o posicionamento do autor Karl LARENZ o adotado, a conclusão desse tópico foi a de que os princípios seriam o primeiro passo rumo à obtenção de uma regulação, não sendo, em si mesmos, imediatamente aplicáveis. Na verdade, tal aplicação ocorreria por intermédio das regras, ou seja, estas operariam na concreção daqueles.

A seguir, foi destacada a presença dos princípios no Direito Ambiental, os quais exercem papel fundamental na formação e compreensão desse ramo jurídico, na medida em que servem de base para o desenvolvimento e consolidação da doutrina ambiental. Além disso, comprovou-se que o fato de um princípio ambiental ter sua origem em uma Declaração de Princípios, resultante de Conferência Internacional, não retira sua força, nem reduz a influência que ele exerce sobre o direito interno de um país.

Dentre os vários princípios do direito ambiental que poderiam ser arrolados, o trabalho em questão fez menção aos três que já foram recepcionados pelo ordenamento pátrio: princípio da precaução, princípio do poluidor-pagador e princípio da participação ou cooperação.

Acerca do princípio do poluidor-pagador, por exemplo, foi dito que seu objetivo não é o de simplesmente tolerar a poluição mediante um valor, mas sim evitar danos ao meio ambiente. Esse princípio preconiza que o poluidor tem como obrigação assumir os custos das medidas essenciais para a manutenção do meio ambiente em condições aceitáveis.

No que concerne ao princípio da participação, concluiu-se que ele está relacionado intimamente com o dever, não só do Poder Público, como também de toda a coletividade, de defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Tal dever pode ser exercido mediante a participação na criação e execução de políticas ambientais.

Também dizem respeito ao princípio da participação, os direitos a informação e à educação. Justamente por conta desses direitos é que surge a necessidade de tornarem-se públicos os estudos de impacto ambiental e os licenciamentos ambientais.

Para dar início ao estudo do princípio da precaução, foram feitas algumas considerações introdutórias as quais diziam respeito à intervenção humana no meio ambiente; às conseqüências negativas desta intervenção; à tomada de consciência da humanidade frente ao avanço do processo de degradação e às correntes doutrinárias envolvidas com a busca de soluções para a “questão ambiental”.

Essas considerações foram necessárias para a melhor compreensão do surgimento dos princípios ambientais da prevenção e da precaução. Isso porque tais princípios resultaram justamente dessa conscientização da humanidade, a qual permitiu aos homens entenderem que as suas necessidades são sim ilimitadas, mas os recursos naturais não.

Em relação aos princípios supracitados, concluiu-se que, apesar de muitos autores afirmarem que precaução e prevenção são expressões sinônimas, eles são distintos.

O princípio da prevenção, de caráter mais geral, objetiva evitar a ocorrência de danos ambientais certos, determinados. O princípio da precaução, em contrapartida, deve ser aplicado quando exista o risco de que um certo projeto ou empreendimento venha a causar danos. Neste último caso, o dano é incerto, não existe certeza científica acerca de sua verificação.

Com o intuito de caracterizar com maior detalhamento o princípio da precaução, foi citado o posicionamento de diversos doutrinadores, tais com Cristiane DERANI, Michael KLÖEPFER, Gerd WINTER, Edis MILARÉ, Paulo de Bessa ANTUNES e

Paulo Affonso Leme MACHADO.

Além disso, foi feita referência às características do referido princípio: **incerteza do dano ambiental** (característica fundamental para a distinção entre princípios da prevenção e precaução); **tipologia do risco ou ameaça** (pelo qual o princípio em estudo será aplicado conforme o risco ou a ameaça existente); **custo das medidas de prevenção** (sendo o risco algo difícil de se determinar, o melhor seria indagar, inicialmente, acerca da real necessidade de colocar em prática certa atividade); **implementação imediata das medidas de prevenção: o não adiamento** (sendo difícil ou, em alguns casos, até mesmo impossível a reparação dos danos causados ao bem ambiental, o melhor é aplicar imediatamente medidas preventivas quando as atividades forem potencialmente causadoras de danos) e **inversão do ônus da prova** (cabe ao responsável pela atividade o ônus de comprovar que ela não é passível de causar degradação no ambiente).

Depois de esclarecer os principais aspectos do princípio da precaução, o objetivo deste trabalho foi tratar acerca do estudo de impacto ambiental (EIA).

A partir da leitura dos textos legais e das obras doutrinárias, tal estudo foi conceituado como sendo um conjunto de atividades científicas por meio do qual é possível prever quais serão os danos ou possíveis danos que uma atividade, projeto ou empreendimento irá causar ao meio ambiente. Tendo um conhecimento prévio dessas informações será possível atuar preventivamente ou cautelosamente, evitando assim a degradação ambiental.

A partir das considerações acima, foi possível chegar a duas conclusões importantes.

A primeira delas é a de que a aplicabilidade do princípio da precaução está intrinsecamente ligada ao estudo de impacto ambiental. Por meio da determinação da importância e alcance de um certo risco, é possível estabelecer quais serão os meios para evitá-lo. Tal conclusão demonstra cabalmente a relação entre EIA e princípio da precaução.

A segunda é a de que o EIA só atuará de maneira satisfatória se for realizado no momento certo, que é justamente antes da realização da atividade. Do contrário, não se cumpre o princípio da precaução e da prevenção. De que adianta realizar o EIA depois, se a atividade já causou danos irreparáveis ao ambiente?

Ainda em relação ao estudo de impacto ambiental, compete apenas dizer que ele é um procedimento administrativo, afinal, consiste em requisito obrigatório para a concessão da licença ambiental. Além disso, ele está inserido em outro procedimento administrativo, o licenciamento ambiental. Neste licenciamento, ele terá o importante papel de limitar a discricionariedade do administrador, ou seja, para que a licença ambiental seja concedida, o órgão responsável pelo licenciamento deve motivar a sua decisão levando em consideração os resultados apresentados pelo EIA.

Para concluir, vale fazer menção às palavras de Leonardo BOFF. Diz esse autor:

...de todos os seres vivos, só o ser humano se constitui num ser ético; só ele se faz responsável. Só o homem pode realizar-se ou frustrar-se, ser trágico ou feliz e junto com ele carregar o destino de todo o planeta. De todas as espécies, só a humana pode dizimar, destruir e pôr em perigo todo o sistema que dá suporte à vida na Terra. Mas, da mesma forma, só o ser humano pode entender as exigências do equilíbrio ecológico e em nome dele impor limites a seus desejos e ambições individuais em prol de uma vida mais digna para todos.¹⁶⁹

¹⁶⁹ BOFF, L. *Ecologia, mundialização e espiritualidade*. São Paulo: Ática, 1993. p. 35-36.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, P. de B. Natureza jurídica do estudo prévio de impacto ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 80-88, jan./mar.1996.
- ANTUNES, P. de B. *Curso de Direito Ambiental: doutrina, legislação, jurisprudência*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.
- ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1996.
- BENJAMIN, A.H.V. O princípio do poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: _____. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- BENJAMIN, A.H.V. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 317, n. 88, p. 25-45, jan./fev./ mar. 1992.
- BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 9, n.3, p. 5-58, jan./mar. 1998.
- BOFF, L. *Ecologia, mundialização e espiritualidade*. São Paulo: Ática, 1993.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. *Legislação do meio ambiente: atos internacionais e normas federais*. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1.
- BRASIL. Decreto n. 1.413, de 14 de agosto de 1975. dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. In: ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1996.
- BRASIL. Lei n. 6.803, de 2 de junho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e dá outras providências. *Legislação do meio ambiente: atos internacionais e normas federais*. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1.
- BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Legislação do meio ambiente: atos internacionais e normas federais*. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1.
- BRASIL. Lei n. 9605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. In: JUNGSTEDT, L.O.C. *Direito Ambiental: legislação*. Rio de Janeiro: Thex, 1999.
- CANOTILHO, J.J.G. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CAPPELLI, S. *O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira*, Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/hmpage/homepage2.nsf/pages/cma_eia > Acesso em: 05. jul. 2003.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONAMA. Resolução n. 001 de 23 de janeiro de 1986. In: JUNGSTEDT. L.O.C. (Org.). *Direito ambiental: legislação*. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

CONAMA. Resolução n. 237 de 19 de dezembro de 1997. Promove a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental. In: JUNGSTEDT, L.O.C. *Direito Ambiental: legislação*. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

CONVENÇÃO sobre diversidade biológica. In: LEGISLAÇÃO do meio ambiente: atos internacionais e normas federais. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1.

CONVENÇÃO-quadro das Nações Unidas sobre mudanças no clima. In: LEGISLAÇÃO do meio ambiente: atos internacionais e normas federais. Brasília: Senado Federal, 1996. v.1.

DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento. In: JUNGSTEDT. L.O.C. (Org.). *Direito Ambiental: legislação*. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DI PIETRO, M.S.Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

DIAS, J.E. de O.F. *Tutela ambiental e contencioso administrativo: da legitimidade processual e das suas conseqüências*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

FELDMANN, F. Apresentação. In: BENJAMIN, A.H.V. (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERNANDEZ, T.R.; ENTERRÍA, E.G. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p.393.

FERREIRA, A.B. de H. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

GRAU, E.R. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRAU, Eros Roberto, *Direito, conceitos e normas jurídicas*,. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

LARENZ, K. *Metodologia da ciência do direito*. 5. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1983.

LAROUSSE cultural. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

MACHADO, P. A.L. *Direito ambiental brasileiro*. 4. ed. rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 1992.

- MACHADO, P.A.L. *Direito Ambiental e princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.merconet.com.br/direito/3direito33.htm>> Acesso em: 05. jul. 2003.
- MACHADO.P.A.L. *Direito ambiental e princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.merconet.com.br/direito/1direito11.htm>> Acesso em: 05. jul. 2003.
- MACHADO.P.A.L. *Direito ambiental e princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.merconet.com.br/direito/3direito33.htm>> Acesso em: 05. jul. 2003.
- MELLO, C. A. B. de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MILARÉ, E. Princípios fundamentais do direito do ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 756, n. 87, p. 54-66, out. 1998.
- MILARÉ, É.; BENJAMIN, A.H.V. *Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MIRRA, Á.L.V. Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 21, n. 6, p. 92-102, jan./mar. 2001.
- MIRRA, Á.L.V. Fundamentos do direito ambiental no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 706, n. 83, p. 7-29, ago. 1994.
- MIRRA, Á.L.V. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- MOREIRA, I.V.D. *Vocabulário básico do meio ambiente*. Disponível em: <http://www.meioambiente.org.br/beaba/beaba_a.asp> Acesso em: 08 jul. 2003.
- MOREIRA, I.V.D. *Vocabulário básico do meio ambiente*. Disponível em: <http://www.meioambiente.org.br/beaba/beaba_e.asp> Acesso em: 08 jul. 2003.
- NASCIMENTO, A. M. *Curso de direito processual do trabalho*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- OLIVEIRA, A.I. de A. Avaliação de impacto ambiental X estudo de impacto ambiental, *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 17, n. 5, p. 140-153, jan./mar. 2000.
- OLIVEIRA, A.I. de. A. *O licenciamento ambiental e o estudo de Impacto Ambiental*. Disponível em: <http://www.ecolatina.com.br/br/artigos/legisl_ambiental/legis_amb_04.asp> Acesso em: 08 jul. 2003.
- PASCAL, A. *História da Ecologia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. 2. ed. Paris: Dalloz, 1991.
- REALE, M. *Lições preliminares de direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- SUNDFELD, C.A. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- TEIXEIRA FILHO, M. A. *A sentença no processo do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1996.

TRINDADE, A.A.C. *Princípios do direito internacional contemporâneo*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

VIEIRA, R.S. *Direito ambiental brasileiro*. Manaus: [s.n.], 1990.

WINTER. G. *European environmental law: a comparative perspective*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited, 1996. p. 41.