

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MAIANA ALBUQUERQUE PITOMBO

**O PROBLEMA DA SIGNIFICAÇÃO NA APLICAÇÃO DAS RESOLUÇÕES
CONAMA Nº 001/1986 E Nº 237/1997**

CURITIBA

2016

MAIANA ALBUQUERQUE PITOMBO

**O PROBLEMA DA SIGNIFICAÇÃO NA APLICAÇÃO DAS RESOLUÇÕES
CONAMA Nº 001/1986 E Nº 237/1997**

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental no curso de Especialização em Direito Ambiental, Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: MSc. Raissa Pimentel Silva

CURITIBA

2016

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, por aceitar o desafio e pelo apoio e disponibilidade demonstrados em todas as fases que levaram à concretização deste trabalho. Aos amigos da Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia, pelas valiosas discussões conceituais em matéria ambiental, que ensejaram a elaboração deste trabalho. Aos meus pais, que sempre primaram pela minha educação. Ao meu esposo, pelo suporte e incentivo incondicional. Meus sinceros agradecimentos.

LISTA DE SIGLAS

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 01	- CAMPO DE APLICAÇÃO DO EIA/RIMA.	10
QUADRO 01	- CONCEITOS DE MEIO AMBIENTE EXTRAÍDOS DE REFERÊNCIAS LEGAIS.	30
QUADRO 02	- CONCEITOS DE POLUIÇÃO EXTRAÍDOS DE REFERÊNCIAS LEGAIS.	32
QUADRO 03	- CONCEITOS DE IMPACTO AMBIENTAL EXTRAÍDOS DE REFERÊNCIAS LEGAIS.	34
QUADRO 04	- CONCEITOS DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL EXTRAÍDOS DE REFERÊNCIAS LEGAIS.	36

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	OBJETIVOS	12
2.1	GERAL.....	12
2.2	ESPECÍFICOS.....	12
3	MATERIAL E MÉTODOS	13
4	REFERENCIAL TEÓRICO	14
4.1	O PROBLEMA DA SIGNIFICAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL	14
4.1.1	DOS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS	14
4.1.2	DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E RESPECTIVO RELATÓRIO DE IMPACTO SOBRE O MEIO AMBIENTE (RIMA)	16
4.1.3	DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	20
4.1.4	DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL.....	26
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	29
5.1	DOS CONCEITOS DE MEIO AMBIENTE, POLUIÇÃO, IMPACTO AMBIENTAL E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL.....	29
5.2	DA EXPRESSÃO <i>SIGNIFICATIVA DEGRADAÇÃO</i>	38
5.3	DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	40
6	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	45
	REFERÊNCIAS	47

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 incumbiu ao poder público em seu art. 225, §1º, inciso IV, a obrigação de exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, prévio estudo de impacto ambiental, a que se dará publicidade. Todavia, a precisa definição de “significativa degradação ambiental” não foi apresentada pelo legislador constituinte, de forma que se criou um conceito jurídico indeterminado. No âmbito da legislação infraconstitucional, os conceitos legais de “meio ambiente” e “impacto ambiental” não são rigorosamente adequados. Reconhecer que o conceito de “impacto ambiental” é mais abrangente possui implicações diretas sobre a aplicação das normas ambientais. O presente trabalho pretende analisar as implicações do problema da significação na implementação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e das Resoluções CONAMA nº 001/1986 e 237/1997.

Palavras-chave: Meio ambiente; Significativa degradação ambiental; Impacto ambiental; Poluição.

ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil (Chapter VI – Art. 225), delegate upon the Government to demand, in the manner prescribed by law, for the installation of works and activities which may potentially cause significant degradation of the environment, a prior environmental impact study, which shall be made public. However, the significant environmental degradation activity was not defined, so that created an undetermined legal concept. Within the infra-constitutional legislation, the legal concepts of "environment" and "environmental impact" are not strictly appropriate. Recognizing that the concept of "environmental impact" is more comprehensive has direct implications on the application of the laws. This document aims to analyze the implications of problem of significance for the implementation of instruments of the National Environmental Policy, of the National System of Protected Natural Areas and the CONAMA Resolutions No. 001/1986 and 237/1997.

Keywords: Environment; Significant environmental degradation; Environmental impact; Pollution.

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que incumbiu ao poder público em seu art. 225, §1º, inciso IV, a obrigação de “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de *significativa degradação do meio ambiente*, prévio estudo de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (BRASIL, 1988)¹, qualquer disposição anteriormente existente na legislação infraconstitucional deve se conformar ao texto fundamental e à luz deste ser interpretada.

Impende destacar que a obrigação constitucional para a elaboração do prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) – estudo ambiental de maior complexidade e robustez – a que se dará publicidade, através do respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA)², é imposta apenas para a instalação de obras ou atividades causadoras de significativa degradação ambiental.

Destarte, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através do aludido dispositivo, passou a admitir a existência de atividades antrópicas modificadoras do meio ambiente que não se sujeitam ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA), porquanto este estudo somente será destinado àquelas atividades ou obras

¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

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

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

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

(...)

² Por essa correlação entre o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), costuma-se fazer referência às duas siglas em conjunto: EIA/RIMA.

potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental (FIORILLO, 2013).

A Figura 01 situa o campo de aplicação do EIA/RIMA dentro do universo das atividades antrópicas. Existem três conjuntos, cujos limites são representados por linhas tracejadas para indicar a inexistência de fronteiras nítidas. O sempre crescente conjunto das atividades humanas comporta um subconjunto de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, estando sujeitas ao licenciamento ambiental. Dentro desse subconjunto existe o de atividades que são potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, e que devem ser objeto de EIA/RIMA (SANCHÉZ, 2013).

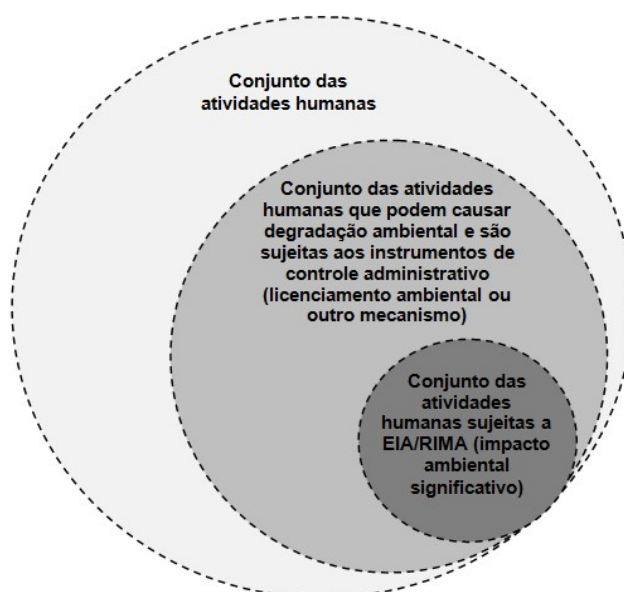


Figura 01. Campo de aplicação do EIA/RIMA.
Fonte: Adaptado de SANCHÉZ, 2013.

Não obstante, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 225, ao reconhecer como direito fundamental o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, e assim exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de “significativa degradação do meio ambiente”, estudo prévio de impacto ambiental (BRASIL, 1988), recorreu ao uso de conceitos jurídicos indeterminados de relativa discricionariedade.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende analisar as implicações do problema da significação em matéria ambiental, isto é, do uso de conceitos jurídicos indeterminados na implementação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e das Resoluções CONAMA nº 001/1986 e 237/1997.

2 OBJETIVOS

2.1 GERAL

Analisar as implicações do problema da significação na implementação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previstos na Lei Federal nº 6.938/1981 e nas Resoluções CONAMA nº 001/1986 e 237/1997 e na aplicação da Compensação Ambiental, prevista no art. 36 da Lei Federal nº 9.985/2000.

2.2 ESPECÍFICOS

Realizar uma pesquisa exploratória sobre os conceitos de “significativa degradação ambiental”, “impacto ambiental”, “degradação ambiental” e “poluição”, a fim de discutir o problema da significação.

Propor redação ao conceito de “significativa degradação ambiental”, a fim de uniformizar procedimentos e critérios a serem observados no licenciamento ambiental em todo o território nacional.

3 MATERIAL E MÉTODOS

O presente trabalho corresponde a uma pesquisa exploratória sobre os conceitos de significativa degradação ambiental, impacto ambiental, degradação ambiental e poluição, a fim de discutir o problema da significação.

A pesquisa exploratória busca proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito e a construir hipóteses. Pode envolver levantamento bibliográfico, desenvolvido com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos (GIL, 2008).

Para a realização do levantamento bibliográfico foram utilizados os termos “meio ambiente”, “significativa degradação ambiental”, “impacto ambiental”, “degradação ambiental”, “degradação da qualidade ambiental” e “poluição” como palavras-chave para a localização dos conceitos, seja a partir da consulta direta nos índices das obras (sumário e/ou índices remissivos), seja por meio de ferramentas de busca disponíveis na Internet. No que tange à legislação, foi estabelecido como critério da pesquisa a consulta apenas à normatização federal, visando delimitar o objeto da pesquisa.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 O PROBLEMA DA SIGNIFICAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 225, ao reconhecer como direito fundamental o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, e assim exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de “significativa degradação do meio ambiente”, estudo prévio de impacto ambiental (BRASIL, 1988), recorreu ao uso de expressões vagas ou imprecisas, que, embora colocadas de forma proposital pelo legislador com vistas a criar um espaço positivo³ de incidência da norma (FIORILLO, 1996), abrem margem a interpretações pelo agente do órgão ambiental licenciador, constituindo conceitos jurídicos indeterminados de relativa discricionariedade.

4.1.1 DOS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

A redação dos textos legais mediante o emprego de conceitos jurídicos indeterminados, de difícil interpretação e aplicação ainda mais complexa, é um fenômeno que pode ocorrer quer por vontade do legislador, quer por impossibilidade prática de pormenorizar o conteúdo das normas (SOUSA, 1994). Cumpre ressaltar que a plena determinação dos conceitos é uma utopia inatingível, sendo os conceitos geralmente indeterminados⁴. Por isso, os conceitos absolutamente determinados são muito raros no Direito (ENGISCH, 2008).

A existência de lacunas espelha uma peculiar propriedade do Direito de não deixar nenhum comportamento sem qualificação jurídica. À medida em que se reconhece a incompletude do universo normativo, passa-se a reconhecer a abertura do sistema jurídico e, por conseguinte, a necessidade de adequação da norma a todos os campos das interações sociais. Decerto, sendo o Direito um fenômeno histórico-cultural, submetido ao campo dinâmico dos valores arraigados na

³ Para o autor, “se houvesse uma definição precisa de meio ambiente, diversas situações, que normalmente seriam subsumidas na órbita de seu conceito atual, poderiam deixar de sê-lo pela eventual criação de um espaço negativo próprio de qualquer definição.” (p. 31).

⁴ Tese oposta é defendida por Eros Grau, para quem não existem conceitos indeterminados. Segundo o autor, a indeterminação não é dos conceitos, mas sim das suas expressões, i.e., dos seus termos. A partir dessa premissa, embora apresentado em termos imprecisos, todo conceito indeterminado expressaria uma significação sempre determinável (GRAU, 1988).

sociedade, plausível aceitar a ideia de que o legislador não pode prever todas as possíveis situações fáticas (SOARES, 2013). A existência de diferentes espécies de lacunas jurídicas, portanto, impõe a utilização de técnicas integradoras.

Dentre as diferentes espécies de lacunas jurídicas, a doutrina reserva a expressão “conceito jurídico indeterminado” apenas àqueles que se revestem de elevado grau de indeterminação, distinguindo categorias nessa indeterminação: conceitos descritivos (também chamados empíricos) que são aqueles cujo conteúdo é passível de ser fixado objetivamente com recurso à experiência comum ou a conhecimentos científicos ou técnicos; conceitos normativos, que se subdividem em conceito normativo em sentido estrito (referentes às normas jurídicas) e conceitos normativos de valor (conceitos normativos carecidos de um preenchimento valorativo); e conceitos discricionários (caracterizados pela “autonomia da valoração pessoal”, encontrados na discricionariedade judicial e administrativa) (SOUSA, 1994).

A existência ou não de discricionariedade nos conceitos jurídicos indeterminados vem sendo objeto de controvérsia por parte da doutrina pátria, não havendo um posicionamento uniforme (TOURINHO, 2008). Com a devida vênia, não se pode sustentar que a aplicação do conceito jurídico indeterminado conduza a uma única solução, como defendem alguns (GRAU, 1982; PEREIRA⁵, 2007). No que concerne aos conceitos jurídicos indeterminados, nem sempre a operação interpretativa levará a uma solução indubitável (TOURINHO, 2008).

Igualmente, também não se pode sustentar que a presença dos conceitos indeterminados legitimaria a atuação absolutamente discricionária por parte da Administração Pública, com a impossibilidade de controle pelo Poder Judiciário. Esta visão deve ser corrigida. Corresponde a uma forma ultrapassada de encarar o problema (SOUSA, 1994).

Como consignado, seria materialmente impossível ao legislador prever todas as ocorrências possíveis no mundo dos fatos. Assim, sob o ponto de vista lógico, é impossível ao legislador utilizar, em todas as normas, conceitos precisos, unissignificativos, que possibilitem interpretação única e induvidosa (DI PIETRO,

⁵ Para o autor, inexistente discricionariedade administrativa quando da interpretação e aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, “*uma vez que o discurso de aplicação, sob o senso de adequabilidade, resultará na decisão adequada para o caso concreto e não em opções para o administrador público*” (p. 30).

2001). Destarte, o conteúdo dos conceitos jurídicos indeterminados é plurissignificativo, vago e não teórico, abrindo margem à formação de juízos de valor subjetivo (CERQUINHO, 1988).

Assim, ao utilizar os conceitos indeterminados, o legislador possibilita que o aplicador da lei interprete objetivamente casos concretos que não seriam possíveis de serem previstos *in abstracto*. Não obstante, a aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados deve orientar-se pela procura, por via interpretativa, do seu sentido juridicamente correto. Esta atividade interpretativa constitui, portanto, uma atividade discricionária de complementação de pressupostos formulados através de conceitos legais indeterminados, atividade discricionária essa que não pode equivaler a uma liberdade de escolha desses pressupostos (CANOTILHO, 1988).

Ante o exposto, a melhor solução parece ser a que considera a existência de relativa discricionariedade no âmbito dos conceitos jurídicos indeterminados, estando a indeterminação dos conceitos reduzida pelo contexto em que estão inseridos e pela mutação que sofrem em virtude da apreciação pelo Direito, o que torna a apreciação dos conceitos jurídicos indeterminados um caso de aplicação da norma, sujeito, portanto, ao controle jurisdicional, e não uma questão de discricionariedade absoluta, a qual supõe ampla margem de liberdade decisória para o administrador (MORAES, 2004).

Não existe atividade administrativa que não resulte da lei, direta ou indiretamente. Por conseguinte, toda atividade administrativa, desde que não excluída do controle jurisdicional por uma autorização legal discricionária, está subordinada ao controle dos tribunais, órgãos naturais de controle da observância da lei. Portanto, não é a indeterminação da norma, mas a autorização legal para a discricionariedade que afasta o controle jurisdicional (SOUSA, 1994).

4.1.2 DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E RESPECTIVO RELATÓRIO DE IMPACTO SOBRE O MEIO AMBIENTE (RIMA)

Visto que os conceitos jurídicos indeterminados são aqueles cujos termos são ambíguos ou imprecisos, razão pela qual necessitam ser completados pelo operador da norma, concedendo relativa discricionariedade ao administrador público em determinar o alcance de seu sentido, devem, como toda norma jurídica, ser

interpretados em conjunto com o ordenamento jurídico, levando-se em consideração a apreciação dos fatos, princípios e valores que os constituíram, bem como os fatos e valores supervenientes (REALE, 1978, 2002, 2010⁶).

Assim, embora o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) tenha erigido, no art. 2º da Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, a dependência de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) àquelas atividades modificadoras do meio ambiente listadas (BRASIL, 1986), hodiernamente não se pode interpretar a listagem regulamentar do art. 2º da Resolução CONAMA nº 001/1986 como algo absoluto (BIM, 2015). Isto, pois, da aplicação da lei no tempo, alcança-se a conclusão de que os casos exemplificativamente listados⁷ na Resolução CONAMA nº 01/1986 só

⁶ Conforme o autor, o ordenamento jurídico deve ser compreendido como uma totalidade orgânica em constante modificação, reconhecendo que todo produto histórico-cultural leva consigo um motivo e um sentido que demonstram uma intencionalidade. Assim, o problema hermenêutico passou a ser resolvido a partir do pressuposto de que o objetivo final do ato interpretativo, tanto para o legislador como para o intérprete, será sempre a norma jurídica, *“mas com escopos distintos. O primeiro visa procurar expressar objetivamente uma complexa relação de fatos e valores, destinada, em princípio, a atender a exigências sociais de certeza e segurança, dentro de um ambiente histórico-cultural; já o segundo visa compreender a norma, a fim de aplicar em sua plenitude o significado nela objetivado, tendo presentes os fatos e valores do quais a mesma promana, assim como os fatos e os valores supervenientes.”* (p. 247)

⁷ Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II - Ferrovias;
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;
- V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

serão passíveis de apresentação de EIA/RIMA na potencialidade de significativa degradação ambiental, reconhecendo-se, portanto, uma parcial recepção⁸ da norma regulamentar editada pelo CONAMA.

O EIA é um conjunto de atividades técnicas e científicas destinadas a identificar, prever, valorar e interpretar os impactos ambientais, além de definir as medidas mitigadoras e os programas de monitorização destes. Por sua vez, o RIMA, que espelha as conclusões do EIA, é um resumo deste, consubstanciado em um documento elaborado em linguagem acessível, municiado com gráficos, cartazes, fluxogramas e outras técnicas visuais para facilitar seu entendimento.

Por conseguinte, em 19 de dezembro de 1997, o CONAMA editou a Resolução n° 237, com a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, consagrando, especialmente em seu art. 3º, parágrafo único, o EIA/RIMA como espécie de Estudos Ambientais (EA) do gênero Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), exigível somente quando se apresente o risco de significativa degradação⁹, consoante o disposto no texto constitucional (BRASIL, 1997).

A participação popular resta garantida pela realização de audiências públicas sempre que o órgão ambiental competente julgar necessário ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, com a finalidade de dirimir dúvidas e recolher dos presentes as críticas e

⁸ Sempre que uma ordem constitucional é alterada, seja em razão da promulgação da nova Constituição, seja em razão da entrada em vigor de determinada emenda, as leis e demais atos normativos vigentes produzidos sob a ordem jurídica anterior continuam válidos pelo princípio da recepção constitucional, sendo recebidos desde que não conflitantes. Não obstante, a recepção ocorre em diversos níveis: as normas poderão ser recepcionadas em sua totalidade, parcialmente recepcionadas, ou não recepcionadas. Assim, somente ocorre a recepção em relação às normas do ordenamento anterior compatíveis com a nova Constituição. As normas com esta incompatíveis perdem eficácia juntamente com a velha Constituição.

⁹ 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 licenciamento.

sugestões a respeito do produto em análise, nos termos dos arts. 1º e 2º da Resolução CONAMA nº 009, de 03 de dezembro de 1987¹⁰ (BRASIL, 1987).

Deste modo, o EIA, em que pese atrelado à Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) e ao Licenciamento Ambiental, instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), com eles não se confunde. Os dois últimos instrumentos são exigidos para toda e qualquer atividade potencialmente poluidora. O EIA, contudo, é uma ferramenta que se presta a auxiliar somente no controle prévio das alterações ambientais significativas, nos termos do art. 3º da Resolução CONAMA nº 237/1997, de modo a evitar ou minimizar o dano ambiental, através de medidas alternativas, mitigadoras ou, em última hipótese, compensatórias do impacto ambiental previsto, possuindo incontroversa vocação preventiva e precaucional.

Destarte, é possível observar que as normas jurídicas atinentes ao EIA/RIMA retiram do órgão ambiental licenciador a discricionariedade absoluta, tanto no que concerne à necessidade de elaboração, quanto na realização de audiências públicas, como no aprovar ou rejeitar liminarmente uma determinada atividade ou empreendimento.

Cumprе ressaltar, contudo, que o EIA/RIMA não exclui por inteiro a discricionariedade administrativa em matéria ambiental, visto que o seu conteúdo e conclusões não extinguem a apreciação de conveniência e oportunidade que a Administração Pública pode exercer na avaliação da viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento, desde que a decisão final esteja coberta de razoabilidade e seja motivada, com fundamento no estudo ambiental (BENJAMIN, 1992).

Ante o exposto, o EIA/RIMA é tido como pré-procedimento administrativo de natureza constitucional, vinculado ao licenciamento ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio

¹⁰ Art. 1º A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Art. 2º Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

(...)

§ 2º No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

(...)

ambiente, destinado a avaliar impactos e definir medidas mitigadoras e/ou compensatórias pela introdução de atividade significativamente degradante (MARCHESAN, STEIGLEDER & CAPPELLI, 2008).

4.1.3 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

No Brasil, a Lei Federal nº 6.938/1981, instituiu, em seu art. 9º, um conjunto de instrumentos¹¹ entre os quais está o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (BRASIL, 1981). A visibilidade desse instrumento tem se desenvolvido em meio a inúmeras controvérsias e muitos conflitos, quer pela simples confusão entre regime administrativo de licença ou de autorização (SILVA, 2013), ou em função do caráter singular conferido por um certo hibridismo da licença como ato vinculado ou como ato discricionário (BECHARA, 2009).

Nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, licenciamento ambiental é o “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (BRASIL, 2011).

¹¹ Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

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

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

VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

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

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

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

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

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Destarte, pela definição legal de licenciamento ambiental percebe-se que não há como confundir este importante instrumento de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente com os atos administrativos que dele resultam, como as licenças ambientais, as autorizações ambientais, a outorga de direito de uso de recursos hídricos ou demais atos associados eventualmente necessários. Assim, o licenciamento ambiental é uma sucessão de ações encadeadas, obedecendo a preceitos legais, normas administrativas e rituais claramente estabelecidos, visando a emissão de um ato administrativo.

Consoante o art. 10 da Lei Federal nº 6.938/1981, com redação dada pela Lei Complementar nº 140/2011, “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental” (BRASIL, 1981). Nos termos do art. 3º da Resolução CONAMA nº 237/1997, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente causadores de significativa degradação ambiental dependerá de prévio EIA/RIMA, garantidas a publicidade e a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Não obstante, nos termos do seu parágrafo único o mesmo art. 3º estabelece que “o órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento” (BRASIL, 1997). Assim, visando atender ao comando impositivo da norma mais recente, deve ser considerada como relativa a presunção de gravidade dos casos enumerados no art. 2º da Resolução CONAMA nº 001/1986 (BENJAMIN, 1993)¹².

A existência da discricionariedade no parágrafo único do art. 3º da Resolução CONAMA nº 237/1997 é indispensável para uma correta aplicação do instrumento às situações fáticas existentes. Isso, entretanto, não significa dizer que a atividade discricionária possa ser exercida sem limites pelo órgão ambiental

¹² Para o autor, “*não há dúvida que o Administrador tem certa liberdade para verificar a presença ou não de ‘significativa degradação ambiental’ a ensejar a realização do EIA, mas, identificada a hipótese positiva, não pode deixar de exigir o estudo, certo de que (...) ‘nenhum ato é absolutamente discricionário, eis que estará sempre vinculado ao princípio da finalidade do ato administrativo, que é, necessariamente, o interesse público’.*” (p. 24).

competente. O poder discricionário deve ser exercido para que se alcance o interesse público, não devendo o administrador agir livremente, de maneira arbitrária. Embora a proteção ambiental esteja diretamente relacionada com a questão da discricionariedade administrativa, não existe “nada mais perigoso para a tutela ambiental do que um administrador absolutamente livre ou que não sabe utilizar a liberdade limitada que o legislador lhe conferiu” (BENJAMIN, 1992).

É possível reconhecer, portanto, que a discricionariedade em razão dos conceitos jurídicos indeterminados não significa que se irá alargar o campo de liberdade do administrador. Na verdade, tem-se de aceitar, que mesmo sendo os conceitos presentes na norma vagos ou imprecisos, ainda assim, têm alguma parcela determinável, pois, se não o tivessem, não poderiam ser considerados conceitos (GRAU, 1982).

Considerando que o impacto ambiental será tanto mais significativo quanto mais importante ou vulnerável for o recurso ambiental afetado, e ao mesmo tempo, quanto maior for a solicitação ou pressão sobre esse recurso (SÁNCHEZ, 2013), obviamente que a decisão sobre a exigência para o caso concreto de um estudo ambiental mais complexo e pormenorizado (v.g. EIA/RIMA) ou simplificado (v.g. Relatório Ambiental Simplificado – RAS), ou mesmo para a dispensa do processo de licenciamento ambiental deverá ocorrer em observância à localização, natureza, potencial degradador, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento.

A obrigatoriedade de observância desses parâmetros míngua a apreciação de conveniência e oportunidade quando da prática do ato administrativo, especialmente no licenciamento ambiental, devendo o administrador motivar as suas decisões. Apenas a motivação tem o condão de demonstrar claramente que o administrador considerou, em consonância com o quanto determinado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, as preocupações ambientais, permitindo o controle jurisdicional efetivo, e não meramente formal, do processo decisório ambiental (BENJAMIN, 1992).

Todavia, a interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados em matéria ambiental parece estar sendo realizada de maneira amplamente discricionária, tratando casos semelhantes de forma diferente, conforme a conveniência e oportunidade dos entes federativos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), desconsiderando as especificidades para os casos

concretos. Portanto o problema da significação dos conceitos jurídicos indeterminados reside na sua aplicação, no seu preenchimento, sendo possível identificar algumas arbitrariedades existentes. Diversas espécies de vícios se relacionam ao exercício do poder discricionário em matéria ambiental.

Por exemplo, em observância ao quanto estabelecido pelo parágrafo único do art. 3º da Resolução CONAMA nº 237/1997, os órgãos ambientais estaduais vêm criando normas para o enquadramento em classes das atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, de acordo com seu porte e potencial degradador, que refletem uma classificação prévia genérica a fim de definir as classes que não são consideradas potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, sem existir, contudo, uma uniformização normativa ou jurisprudencial sobre o assunto, principalmente porque esta regra geral comporta exceções das mais variadas, considerando que a exigência constitucional não faz distinção entre porte ou magnitude do projeto.

Ademais, os entes federativos têm entendido pela possibilidade de que diplomas normativos primários estaduais, distritais ou municipais estabeleçam critérios que, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade, levem a conclusão que alguma atividade do rol de atividades da Resolução CONAMA nº 237/1997 não seja licenciável¹³.

Todavia, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu a presunção relativa (*juris tantum*) de que toda atividade utilizadora de recursos ambientais é causadora de degradação ambiental (FIORILLO, 2013), sendo o licenciamento ambiental o instrumento de defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Sua dispensa representa, portanto, a negação do direito abstrato da coletividade à sua realização. Cumpre registrar que as decisões

¹³ Consoante o entendimento firmado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente no Parecer nº 826/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/jmloa, que conclui pela possibilidade de que legislações estaduais “estabeleçam critérios, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade (§2º do art. 2º da Resolução 237/97) que levem a conclusão que alguma atividade do rol de atividades da Resolução CONAMA nº 237/97 não é licenciável, incluídas aí as atividades agropecuárias”. Íntegra do referido parecer encontra-se encartada no anexo I do Inquérito Civil nº 14.003.000345/2015-87. Para maiores informações e desdobramentos, ver Ação civil pública nº 002/2016 – PRBA/18ºOF/PCB.

administrativas em matéria ambiental deverão ser motivadas, de modo a possibilitar seu questionamento futuro pelo Poder Judiciário (MILARÉ, 2013).

Nesta senda, em sendo obrigação da Administração Pública a motivação de ato criador de situações desfavoráveis para os administrados, a utilização de conceitos indeterminados não permite que o aplicador da lei não esteja a ela sujeito ou que possa sair dos limites previstos na legislação. Assim, a existência de qualquer vício na interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados pode ser objeto de controle jurisdicional¹⁴. Portanto, omitindo-se o órgão ambiental competente do seu poder-dever de exigir o licenciamento ambiental quando presente o risco de deterioração da qualidade ambiental, cabe ao Ministério Público, como tutor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atuar no sentido de garantir, inclusive na via judicial, a sua realização, nos termos dos arts. 127, *caput*, e 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹⁵ (BRASIL, 1988).

No tocante à repartição constitucional da competência legislativa em matéria ambiental entre os entes federativos, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 24, confere à União atribuições para estabelecer as normas gerais¹⁶, ao passo que incumbe os Estados legislar sobre regras específicas, podendo, inclusive, impor uma maior restrição, mas desde que

¹⁴ A tendência contemporânea na jurisprudência dos tribunais superiores pátrios é não vincular os conceitos jurídicos indeterminados à discricionariedade conferida aos agentes administrativos, ressaltando a prevalência de soluções intermediárias caracterizadas por conceder aos referidos conceitos uma margem de livre apreciação por parte da autoridade administrativa, sujeita, porém, a balizamentos jurídicos controláveis pelo judiciário.

¹⁵ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

(...)

¹⁶ Para uma melhor compreensão do significado da competência para fixar normas gerais, como peculiaridade da distribuição das competências legislativas efetuado pela Constituição brasileira de 1988, é muito valioso o estudo realizado por Fernanda Dias Menezes de Almeida, em que a autora transcreve a conceituação de que “*normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos*” (ALMEIDA, 2010, p. 161).

compatíveis com o panorama legislativo traçado no plano federal, além é claro, de editar normas gerais e/ou específicas quando a legislação federal for omissa¹⁷ (BRASIL, 1988).

Assim, o que se conclui é que as normas federais que disciplinam o estudo de impacto ambiental são, efetivamente, em sua integralidade e em todos os seus aspectos, normas gerais e, por se mostrarem compatíveis com a previsão constitucional não podem ser contrariadas pelas normas dos Estados e Municípios para o fim de reduzir o grau de proteção do meio ambiente (MIRRA, 2002).

Nos termos da legislação vigente, conforme o art. 17, § 1º, do Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho de 1990, que regulamenta a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, compete ao CONAMA a fixação dos critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins do licenciamento ambiental¹⁸ (BRASIL, 1990), que, sendo uma espécie do gênero processo administrativo, deve ser regido pelas normas gerais a esse último aplicáveis. Por conseguinte, também incumbe ao CONAMA dispor sobre eventuais exceções à obrigatoriedade do licenciamento ambiental, não havendo espaço normativo para que os demais entes federativos regulem o licenciamento ambiental

¹⁷ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

¹⁸ Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

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

a) diagnóstico ambiental da área;

b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e

c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

contrariamente ao que prevê as normas federais, salvo se para impor uma maior restrição, dadas as peculiaridades regionais existentes.

Portanto, os entes federativos estão submetidos às normas e aos critérios de licenciamento ambiental enunciados nas resoluções editadas pelo CONAMA, devendo adotá-los como parâmetro mínimo para a sua atividade administrativa de ente licenciador, o que reflete na importância da definição apropriada dos conceitos e critérios gerais, com a determinação de uma terminologia comum, para a correta aplicação do instrumento.

4.1.4 DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) também está inserida como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos do art. 9º, inciso III, da Lei Federal nº 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto Federal nº 99.274/1990, que, em seu art. 1º, inciso III, vincula o Poder Público ao controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental¹⁹ (BRASIL, 1990).

Considerando que tal avaliação somente pode ocorrer mediante um procedimento administrativo, este instrumento foi atrelado ao licenciamento ambiental por força da Resolução CONAMA nº 001/1986, que estabelece os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação de avaliação de impactos ambientais. Dessa forma, os estudos ambientais, que são espécies da qual a AIA é gênero, devem ser apresentados pelo empreendedor durante a tramitação do licenciamento ambiental (GRANZIERA, 2014).

Assim, qualquer decisão acerca da (in)significância da degradação ambiental durante o procedimento de licenciamento ambiental deve estar embasada em uma avaliação de impactos ambientais. Por isso, a Resolução CONAMA nº

¹⁹ Art. 1º Na execução da Política Nacional do Meio Ambiente cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo:

(...)

III - manter, através de órgãos especializados da Administração Pública, o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental;

(...)

237/1997, em seu art. 1º, inciso III, considerando as mais diversas designações de Estudos Ambientais, elencou, exemplificadamente, como espécies desses estudos do gênero AIA o relatório ambiental, o plano e projeto de controle ambiental, o relatório ambiental preliminar, o diagnóstico ambiental, o plano de manejo, o plano de recuperação de área degradada e a análise preliminar de risco²⁰ (BRASIL, 1997).

Portanto, outras modalidades de estudos ambientais se perfilam ao lado daquele a que se convencionou chamar de EIA/RIMA, exigível somente quando se apresente o risco de significativa degradação, consoante o disposto no texto constitucional. Não obstante, embora todo estudo ambiental exigido no licenciamento ambiental seja uma modalidade de AIA, a avaliação dos impactos ambientais de determinada atividade ou empreendimento não se encerra com o estudo ambiental exigido no início do licenciamento ambiental.

Se a avaliação de impactos ambientais não fosse um processo contínuo, visando o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental, não seria necessário exigir a renovação de licenças ambientais, que seriam emitidas com validade indefinida e a atuação dos órgãos ambientais se resumiria a fiscalizar o cumprimento das condicionantes da licença, estipuladas conforme os impactos previstos previamente. Todavia, diferentemente de outras licenças administrativas, a licença ambiental exige renovação constante justamente por conta do caráter dinâmico inerente à avaliação de impactos ambientais (OLIVEIRA, 2010).

Por esse motivo, a avaliação de impactos ambientais, os estudos ambientais e o licenciamento ambiental, embora se complementem, não se confundem, apesar das decisões proferidas consignando conceitos equivocados dos instrumentos, tratando-os por sinônimos, em face da redação da Resolução CONAMA nº 001/1986, que, apesar de ter como objetivo o estabelecimento de definições, de critérios e de diretrizes para uso e implantação da Avaliação de

²⁰ Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

(...)

III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

(...)

Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, acabou tratando apenas do EIA/RIMA²¹ (BRASIL, 1986).

Ademais, um dos problemas mais críticos na operacionalização da AIA é dar o correto entendimento ao termo “significativo” (SANCHÉZ, 2013). A decisão sobre a significância ou insignificância da degradação ambiental é “extraordinariamente importante para o sistema de controle da discricionariedade ambiental do administrador e para o próprio funcionamento do sistema constitucional de defesa do meio ambiente” (BENJAMIN, 1992).

Destarte, urge a revisão das normas gerais a fim de uniformizar os conceitos, procedimentos e critérios a serem observados no licenciamento ambiental e na avaliação de impactos ambientais em todo o território nacional, considerando, no mínimo, os critérios de porte, potencial degradador, natureza e localização da atividade, visto que o impacto ambiental será tanto mais significativo quanto mais importante ou vulnerável for o recurso ambiental afetado, e ao mesmo tempo, quanto maior for a solicitação ou pressão sobre esse recurso, considerando que o controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras deve ser permanente, dada a necessidade de analisar os efeitos cumulativos e sinérgicos, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental (SÁNCHEZ, 2013).

²¹ O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 48 do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, para efetivo exercício das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo artigo 18 do mesmo decreto, e Considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, RESOLVE:
(...)

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 DOS CONCEITOS DE MEIO AMBIENTE, POLUIÇÃO, IMPACTO AMBIENTAL E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, as normas de proteção ambiental são consagradas à categoria de normas constitucionais, com elaboração de capítulo especialmente dedicado à proteção do “meio ambiente” (Capítulo VI – DO MEIO AMBIENTE, do Título VIII – DA ORDEM SOCIAL).

Assim, consoante estabelecido pela Carta Magna, em seus artigos 182, 200, 215, 216, e, em especial, o artigo 225, cada qual com seu aspecto de diferenciação específica²² (BRASIL, 1988), o termo “meio ambiente” possui uma conotação múltipla. Em face da sistematização constitucional, a doutrina majoritária brasileira classifica o meio ambiente sobre quatro significativos aspectos, sendo eles

²² Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

(...)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

(...)

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

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

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

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

(...)

o meio ambiente artificial, o meio ambiente cultural e o meio ambiente do trabalho²³, além do meio ambiente natural (FIORILLO, 2013).

No entanto, no presente trabalho se entende pela possibilidade de dividir o meio ambiente mais didaticamente em apenas duas modalidades: o meio ambiente natural (*stricto sensu*) e o meio ambiente artificial (*lato sensu*), pois este último conforma tanto o meio ambiente urbano, quanto o meio ambiente cultural como o meio ambiente do trabalho, abrangendo aspectos materiais e imateriais que não são propriamente naturais.

Os Quadros 01, 02, 03 e 04 apresentam os conceitos dos termos “meio ambiente”, “poluição”, “impacto ambiental” e “degradação ambiental”, respectivamente, extraídos de referências legais.

QUADRO 01. Conceitos de meio ambiente extraídos de referências legais.

Referência	Conceito
<p>Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.</p>	<p>Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:</p> <p>I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;</p> <p>(...)</p>
<p>Resolução CONAMA nº 305, de 12 de junho de 2002.</p>	<p>ANEXO I</p> <p>GLOSSÁRIO</p> <p>(...)</p> <p>Meio ambiente - Conjunto de condições, leis,</p>

²³ Cumpre destacar o surgimento de uma corrente que afirma ser o meio ambiente do trabalho, devido ao seu caráter específico, apenas uma espécie, e não uma classe, além de identificar e classificar o meio ambiente cultural como uma subcategoria dos outros tipos de meio ambiente, propondo uma mudança na hodierna classificação com a adoção de apenas três classes: o meio ambiente natural, o meio ambiente artificial e o meio ambiente misto, que seria o encontro de elementos dos dois primeiros ambientes (BRITO, 2007; SILVA & MARTINS, 2013).

	<p>influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.</p> <p>(...)</p>
<p>Resolução CONAMA nº 306, de 05 de julho de 2002.</p>	<p>ANEXO I</p> <p>Definições</p> <p>(...)</p> <p>XII - Meio ambiente: conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.</p> <p>(...)</p>

Fonte: A Autora, 2016.

Registre-se que o conceito de meio ambiente trazido pela Lei Federal nº 6.938/1981 não abrange de maneira ampla todos os bens jurídicos protegidos, estando restrito conceito de meio ambiente *stricto sensu* (SIRVINSKAS, 2003). Não obstante, o conceito de meio ambiente trazido pela Resolução CONAMA nº 306/2002 (BRASIL, 2002) recepcionou o quanto disposto pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que buscou tutelar não só o meio ambiente natural, mas também o artificial (BRASIL, 1988), i. e., o meio ambiente *lato sensu*.

Ademais, os incisos III e IV, art. 3º, da Lei Federal nº 6.938/1981, ao estabelecerem o conceito de poluição e a figura do poluidor, respectivamente (Quadro 02), definem poluição como a degradação ambiental resultante de atividades antrópicas que, direta ou indiretamente, prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, criem condições adversas às atividades sociais e econômicas, afetem desfavoravelmente a biota, afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente e lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (BRASIL, 1981).

É possível observar, portanto, que, para efeitos da Lei Federal nº 6.938/1981, a diferença fundamental entre degradação ambiental e poluição consiste exatamente no fato da poluição ser causada necessariamente por atividades antrópicas²⁴ (BRASIL, 1981). Entretanto, a Resolução CONAMA nº 305/2002 não se utiliza da mesma expressão na conceituação do termo poluição, qual seja, “resultante das atividades antrópicas” (BRASIL, 2002) (Quadro 02).

QUADRO 02. Conceitos de poluição extraídos de referências legais.

Referência	Conceito
<p>Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.</p>	<p>Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:</p> <p>(...)</p> <p>III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:</p> <p>a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;</p> <p>b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;</p> <p>c) afetem desfavoravelmente a biota;</p> <p>d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;</p> <p>e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;</p> <p>IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;</p> <p>(...)</p>

²⁴ Neste sentido, cumpre registrar o entendimento de Mauro Cerri Neto e Gilda Carneiro Ferreira, para quem “a partir de uma interpretação lógico-sistemática do ordenamento jurídico é possível estabelecer que a poluição só pode ser causada por ‘atividades’ antrópicas” (CERRI-NETO & FERREIRA, p. 171).

<p>Resolução CONAMA nº 305, de 12 de junho de 2002.</p>	<p>ANEXO I</p> <p>GLOSSÁRIO</p> <p>(...)</p> <p>Poluição - Degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:</p> <p>a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população, b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas, c) afetem desfavoravelmente a biota, d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.</p> <p>(...)</p>
<p>Decreto Federal nº 76.389, de 03 de outubro de 1975.</p>	<p>Art. 1º Para as finalidades do presente decreto, considera-se poluição industrial qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de energia ou de substância, sólida, líquida ou gasosa, ou combinação de elementos despejados pelas indústrias, em níveis capazes, direta ou indiretamente, de:</p> <p>I – prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população;</p> <p>II – criar condições adversas às atividades sociais e econômicas;</p> <p>III – ocasionar danos relevantes à flora, à fauna e a outros recursos naturais.</p>

Fonte: A Autora, 2016.

Igualmente, uma análise comparativa permite observar que a Resolução CONAMA nº 001/1986, em seu art. 1º, confunde impacto ambiental com poluição, apresentando ambiguidade entre esses termos (Quadros 02 e 03). Todavia, impacto ambiental é um conceito mais amplo e substancialmente distinto de poluição. Embora toda poluição cause impacto ambiental, nem todo impacto ambiental tem a poluição como causa. Ademais, enquanto poluição tem somente uma conotação negativa, impacto ambiental pode ser tanto positivo quanto negativo (SANCHÉZ, 2013).

Contudo, a falta de objetividade na definição legal de impacto ambiental tem permitido a divisão do entendimento doutrinário em duas correntes (BECHARA, 2009), uma que vislumbra o impacto apenas sob a ótica negativa, decorrente da realização de obras ou atividades com danosa alteração do ambiente natural, artificial, cultural ou social (MILARÉ, 2013) e outra que o entende como podendo ser positivo ou negativo, dependendo da qualidade da intervenção desenvolvida (ANTUNES, 2011).

QUADRO 03. Conceitos de impacto ambiental extraídos de referências legais.

Referência	Conceito
<p>Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.</p>	<p>Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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.

<p>Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.</p>	<p>Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:</p> <p>(...)</p> <p>IV - Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.</p>
<p>Resolução CONAMA nº 306, de 05 de julho de 2002.</p>	<p>ANEXO I</p> <p>Definições</p> <p>(...)</p> <p>XI - Impacto ambiental: qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.</p> <p>(...)</p>

Fonte: A Autora, 2016.

Não obstante, a diferença entre o conceito técnico e o conceito legal indica a impropriedade legislativa do conceito de “impacto ambiental”, destacando o equívoco da definição presente na Resolução CONAMA nº 001/1986. A impropriedade evidente presente na Resolução supracitada reside no fato de que muitos impactos ambientais não estão associados diretamente com a emissão de poluentes ou qualquer forma de matéria ou energia, como é o caso do

desmatamento, da geração de expectativas sociais, geração de empregos, especulação imobiliária, recrudescimento do urbanismo de risco e todas aquelas mudanças provocadas pelo aumento da pressão demográfica sobre recursos naturais e infraestrutura e serviços públicos essenciais (SILVA-FILHO, 2011).

Destarte, o termo “impacto ambiental” deveria ser compreendido como qualquer alteração, adversa ou benéfica, provocada por determinada ação ou atividade antrópica considerando os meios físico, biótico e socioeconômico. Ademais, não deveria existir impacto ambiental insignificante, mas apenas degradação ambiental insignificante, uma vez que o significado semântico do termo “impacto”, do latim “*impactus*”, participio passado de “*impingere*”, implica em “ir de encontro a, bater contra, empurrar violentamente” (HOUAISS *et.al*, 2009).

QUADRO 04. Conceitos de degradação ambiental extraídos de referências legais.

Referência	Conceito
<p>Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.</p>	<p>Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:</p> <p>(...)</p> <p>II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;</p> <p>(...)</p>
<p>Decreto Federal nº 97.632, de 10 de abril de 1989.</p>	<p>Art. 2º Para efeito deste Decreto são considerados como degradação os processos resultantes dos danos ao meio ambiente, pelos quais se perdem ou se reduzem algumas de suas propriedades, tais como, a qualidade ou capacidade produtiva dos recursos ambientais.</p>

<p>Resolução CONAMA nº 305, de 12 de junho de 2002.</p>	<p>ANEXO I GLOSSÁRIO (...) Degradação da qualidade ambiental - Poluição ou alteração adversa das características do meio ambiente. (...)</p>
----------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: A Autora, 2016.

Outrossim, a despeito do conceito de degradação da qualidade ambiental ser frequentemente tido como sinônimo de impacto ambiental negativo e provocado apenas por atividades antrópicas (SANCHÉZ, 2013), as causas da degradação ambiental podem ser naturais ou antrópicas (RAVERA, 1989). Fatores climáticos, como tempestades, inundações frequentes e furacões, lixiviação e secas estão entre causas naturais de degradação ambiental. Por sua vez, a poluição, o desmatamento e a introdução de espécies exóticas estão entre as causas antrópicas de degradação ambiental.

Por conseguinte, o conceito de degradação ambiental não deveria se confundir com os conceitos de poluição ou de impacto ambiental, uma vez que a degradação da qualidade ambiental significa qualquer alteração adversa das características do meio ambiente, independentemente das atividades antrópicas (FREIRE, 1998).

A Lei Federal nº 6.938/1981, em seu art. 3º, inciso II, define degradação ambiental como a alteração adversa das características do meio ambiente (BRASIL, 1981), ao passo que a Resolução CONAMA nº 305/2002 inclui a poluição na definição do conceito de degradação ambiental (BRASIL, 2002) (Quadro 04), o que reforça o entendimento de ser a “poluição” uma espécie do gênero “degradação ambiental” (GRANZIERA, 2014).

5.2 DA EXPRESSÃO SIGNIFICATIVA DEGRADAÇÃO

Da conceituação trazida pelo art. 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 140/2011 e, em observância ao disposto no art. 10 da Lei Federal nº 6.938/1981, se depreende que qualquer atividade que tenha o potencial de causar qualquer tipo de degradação ambiental se submeterá ao licenciamento ambiental perante o órgão ambiental competente.

Não obstante, conforme previsto na Constituição de 1988, art. 225, especialmente no seu § 1º, inciso IV, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) serão exigidos, na forma da lei, apenas para o licenciamento ambiental de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, seria de se esperar o uso mais cuidadoso tanto do termo “significativo” nas normas infraconstitucionais, quanto da exigência do EIA/RIMA. No entanto, não encontramos qualquer definição de significância nas normas analisadas, constituindo, como consignado, um conceito jurídico indeterminado, pendente de interpretação, que permite relativa discricionariedade ao administrador público em determinar o alcance de seu sentido.

Portanto, embora o art. 2º da Resolução CONAMA nº 001/1986 apresente um rol exemplificativo das atividades que dependerão de elaboração de EIA/RIMA para o licenciamento ambiental, nada obsta que o órgão estadual competente, defrontando-se com atividade não potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, dispense a obrigatoriedade de elaboração deste estudo ambiental mais robusto (BIM, 2015), que poderá ser substituído por outros instrumentos de avaliação de impacto ambiental de menor complexidade (FIORILLO, 2013), afastando a presunção absoluta²⁵ (*juris et de jure*) do aludido dispositivo²⁶.

²⁵ No âmbito da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA - PFE/IBAMA, foi instituída a Orientação Jurídica Normativa (OJN) nº 51/2015/PFE/IBAMA, a qual representa a consolidação de entendimentos e teses sob a matéria, assim ementada:

EXIGÊNCIA LEGAL OU REGULAMENTAR DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA). NORMAS PRÉ E O PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO (ART. 225, §1º, IV). IMPOSSIBILIDADE DE SE CONFERIR CARÁTER ABSOLUTO OU CATEGÓRICO A NORMAS QUE EXIGEM EIA, SOB PENA DE DESRESPEITO AO CONTEÚDO SEMÂNTICO MÍNIMO DA CONSTITUIÇÃO. SOMENTE OBRA OU ATIVIDADE POTENCIALMENTE CAUSADORA DE SIGNIFICATIVA DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE ENSEJA A CONFECÇÃO DE EIA.

Todavia, o EIA/RIMA não é o único instrumento hábil para determinar a existência ou não de significativa degradação ambiental, senão ele seria obrigatório a todos os empreendimentos e atividades (BIM, 2015). A banalização de sua aplicação a empreendimentos e atividades não potencialmente causadores de significativa degradação ambiental pode torná-lo ineficaz (MACIEL, 2012). Entretanto, não constitui tarefa fácil precisar o conceito de significativa degradação ambiental. Muitas vezes um impacto potencialmente pequeno pode apresentar maior significância, a depender da sensibilidade do ambiente alterado. Nesse caso, evidentemente, o impacto não pode ser considerado insignificante, por menor que seja (BENJAMIN, 1992).

Em primeira análise, significativo é tudo aquilo que significa, que denota ou exprime com clareza, cheio de significado, que contém revelação interessante, expressivo (HOUAISS *et.al*, 2009). Portanto, a locução “impacto ambiental significativo” deve ser entendida com o sentido de expressiva ou considerável. Não obstante, existem na literatura diferentes perspectivas sobre o conceito de impacto ambiental significativo, que são importantes ao considerar o desenvolvimento de critérios específicos para o problema da significação. Essas perspectivas incluem os pontos de vista estatístico, ecológico, social (DUINKER & BEANLANDS, 1986).

O ponto de vista estatístico, segundo o qual um impacto ambiental deveria ser considerado significativo se resultar em uma mudança mensurável de algum indicador ambiental, não é de fácil aplicação, pois pressupõe o

I. Com a Constituição de 1988, somente obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente enseja a elaboração de EIA (art. 225, §1º, IV). A autorização legal (“na forma da lei”), prevista no dispositivo constitucional, para exigir EIA para instalação de obra ou atividade deve ser conjugada com o restante do dispositivo, que aponta um pressuposto: potencialidade de causar significativa degradação do meio ambiente.

II. Interpretação conforme a Constituição tanto na recepção de legislação pré-constitucional (v.g., Res. Conama 01, de 1986, art. 2º, e Lei 7.661/88, art. 6º, § 2º), quanto na pós Constituição (v.g., Lei 11.428/06, arts. 20, parágrafo único, 22 e 32, I).

III. Impossibilidade de se conferir caráter absoluto ou categórico a normas que exigem EIA, devendo ser interpretadas como presunções relativas de que há significativo impacto ambiental, ou seja, o órgão ambiental pode ser afastá-la em circunstâncias específicas.

IV. Exegese que resguarda a eficiência da gestão ambiental, a economicidade, a vedação de excesso na atuação estatal e a análise do processo administrativo em prazo razoável.

²⁶ Cumpre registrar que em sentido contrário estão os doutrinadores Álvaro Luiz Valery Mirra e Paulo Affonso Leme Machado, que assinalam para a existência de verdadeira presunção absoluta de que as atividades previstas no rol do art. 2ª da Resolução CONAMA nº 001/1986 são potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente (MIRRA, 2002; MACHADO, 2013), e, em posição intermediária, Édis Milaré, que aduz que haveria uma inversão do ônus da prova, sendo dever da Administração solicitar o EIA/RIMA diante das situações listadas na referida Resolução, cabendo ao empreendedor provar a descaracterização da significância do impacto (MILARÉ, 2013).

monitoramento dos impactos ambientais após o início da instalação da atividade ou empreendimento, quando o estudo de impacto ambiental é um instrumento que deve ser prévio à implantação do empreendimento e ao início da atividade (SANCHÉZ, 2013).

A perspectiva social envolve um juízo de valor por parte da sociedade sobre o significado ou importância dos impactos ambientais. Tais julgamentos, com base muitas vezes em critérios sociais e econômicos, refletem a realidade política da avaliação de impacto ambiental em que o conceito de impacto ambiental significativo se traduz na conveniência e aceitação pública (BEANLANDS & DUINKER, 1983).

Sob uma perspectiva ecológica, deveriam ser considerados significativos apenas os impactos ambientais que impliquem em uma perda irremediável ou irreversível de elementos ou de funções ecossistêmicas (BEANLANDS & DUINKER, 1983). Também poderiam ser considerados significativos os impactos ambientais resultantes da emissão de poluentes que excedam os padrões ambientais estabelecidos (SANCHÉZ, 2013).

Destarte, “significativa degradação ambiental” deveria ser conceituada como impacto ambiental negativo sem possibilidade de cessação dos efeitos, mesmo quando adotadas as medidas mitigadoras e compensatórias, considerando a sensibilidade do ambiente alterado. Não obstante, “degradação ambiental insignificante” seria a alteração adversa das características do meio ambiente cuja cessação dos efeitos negativos dispensem medidas de controle ou as utilize mínima ou esporadicamente, considerando a sensibilidade do ambiente alterado.

5.3 DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

A Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, presume, em seu art. 36, aparentemente de forma absoluta (*juris et de jure*), impactos não mitigáveis na implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental (BIM, 2015), estando o empreendedor obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção integral²⁷ (BRASIL, 2000).

²⁷ Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

Da determinação trazida pelo art. 36 da Lei Federal nº 9.985/2000, “nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente”, com fundamento em EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral.

Assim, o art. 36 da Lei Federal nº 9.985/2000 permite concluir que, uma vez que o órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental entenda, a partir da análise do EIA/RIMA, que um empreendimento será causador de significativo impacto ambiental, o empreendedor será obrigado a apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral (BRASIL, 2000). Da análise do dispositivo retro colacionado pode-se inferir que a real natureza do instituto da Compensação Ambiental seja uma obrigação *ex lege* (de fazer), abrangendo responsabilidade civil por danos futuros.

Portanto, a Compensação Ambiental deve ser entendida como um mecanismo financeiro que visa a anular os impactos ambientais negativos previstos no EIA/RIMA com uma ação oposta. Constitui, pois, um instrumento relacionado com a impossibilidade de mitigação, imposto pelo ordenamento jurídico nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, sob a forma preventiva implícita nos fundamentos do Princípio do Poluidor-Pagador (FARIA, 2008).

Destarte, a Compensação Ambiental tem base no princípio da responsabilidade civil objetiva²⁸, explícito no § 1º do art.14 da Lei Federal nº

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

²⁸ Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º - 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

6.938/1981 (BRASIL, 1981). Entretanto, a simples exigência do EIA/RIMA não deveria ser constitutivo da obrigação da Compensação Ambiental, visto que um dos pressupostos para a configuração da responsabilidade civil objetiva é a existência do dano, e, por conseguinte, a obrigação de ressarcir só se concretiza onde há o que reparar.

A exigência desse complexo estudo ambiental é justamente para aquelas atividades que tenham o potencial de provocar um impacto ambiental negativo significativo, mas não significa que certamente o provocarão (BECHARA, 2007). Assim, considerada a inexistência de potencialidade de dano significativo, a partir da análise do EIA/RIMA pelo órgão ambiental competente, não haveria que se falar em Compensação Ambiental.

Ademais, o instituto da Compensação Ambiental deve se restringir àqueles danos previstos no EIA/RIMA que sejam significativos e inevitáveis para instalação do empreendimento, conforme a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3378²⁹. Desse modo, as medidas preventivas ou mitigadoras que sejam também exigidas no procedimento do licenciamento ambiental não se inserem no contexto da Compensação Ambiental.

legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.
(...)

²⁹ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36. 1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados. 2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a postura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA. 3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. 4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez. 5. Inconstitucionalidade da expressão "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento", no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento. 6. Ação parcialmente procedente.

Neste sentido, nos termos do art. 31, §3º, do Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, com redação dada pelo Decreto Federal nº 6.848, de 14 de maio de 2009, os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos não se inserem no cálculo da compensação em tela (BRASIL, 2002). Igualmente, também não se incluem nesse montante os danos que não foram contemplados no EIA/RIMA, mormente porque não foram objeto da análise da autoridade administrativa a quem coube fixar o valor da Compensação Ambiental³⁰.

Entretanto, convém esclarecer que determinados impactos somente serão identificados ao longo do processo de implantação e operação do empreendimento. Por essa razão, o licenciamento ordinário é segmentado em fases e as licenças ambientais têm validade temporária. Na medida em que ocorrem a renovações das licenças, os impactos ambientais que se apresentarem ensejarão a adoção de medidas corretivas que se fizerem necessárias, devendo os danos não mitigáveis ser objeto de medidas compensatórias complementares, inclusive a Compensação Ambiental suplementar para os casos de danos não previstos previamente, mas que se mostraram significativos *a posteriori*.

As dificuldades de prever impactos ambientais e as incertezas de previsão são inerentes ao processo de avaliação de impactos ambientais, por esse motivo, nada impede que sejam solicitados estudos complementares visando a aferir impactos ambientais não estimados no estudo inicial do licenciamento ambiental. Por conseguinte, são extremamente importantes o acompanhamento do processo e a adoção das medidas de gestão ambiental, capazes de detectar impactos ambientais não previstos e alertar para a necessidade de medidas corretivas e/ou compensatórias (SANCHÉZ, 2013).

³⁰ Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

§ 1º O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo.

§ 2º O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado.

§ 3º Não serão incluídos no cálculo da compensação ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

§ 4º A compensação ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho.

Com isso, verifica-se que o conceito jurídico indeterminado de significativo impacto ambiental não permite ampla discricionariedade na definição da obrigação da Compensação Ambiental. Como a solução ocorrerá por intermédio da aplicação de regras e princípios, o conceito deve ser utilizado de acordo com aplicação da norma, cujo processo não deve acarretar qualquer interferência do intérprete.

Por este motivo, o EIA/RIMA deve trazer no seu bojo duas conclusões necessárias, quais sejam, a viabilidade ambiental do empreendimento e a percepção do potencial impacto a ser causado pela futura utilização de recursos ambientais indispensáveis à sua realização, e o monitoramento permanente dos recursos ambientais e das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, possibilita a adoção suplementar da Compensação Ambiental visando a proteção de áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica, de modo a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 225, § 1º, inciso IV, determina a exigência, pelo Poder Público, do EIA/RIMA para o licenciamento ambiental de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Ademais, o art. 36 da Lei Federal nº 9.985/2000 estabelece que, uma vez que o órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental entenda, a partir da análise do EIA/RIMA, que um empreendimento será causador de significativo impacto ambiental, o empreendedor será obrigado a apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral.

Seria de se esperar, portanto, o uso mais cuidadoso do termo “significativo” nas normas infraconstitucionais. No entanto, não encontramos qualquer definição de significância nas normas infraconstitucionais analisadas. Destarte, o conceito permanece indefinido no arcabouço legal vigente, o que, evidentemente, dificulta o trabalho do operador da norma.

Além disso, a Constituição de 1988 estabeleceu a presunção relativa (*juris tantum*) de que toda atividade utilizadora de recursos ambientais é causadora de degradação ambiental, sendo o licenciamento ambiental o instrumento de defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Sua dispensa representa, portanto, a negação do direito abstrato da coletividade à sua realização, de forma que as normas para o enquadramento em classes das atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental deveriam considerar, no mínimo, os critérios de porte, potencial degradador, localização e natureza da atividade, a fim de definir as atividades e empreendimentos que serão ou não considerados potencialmente causadores de significativo impacto ambiental.

Nesta senda, urge a necessidade de o licenciamento ambiental brasileiro evoluir normativamente para uniformizar os procedimentos e critérios a serem observados no licenciamento ambiental em todo o território nacional, de modo que a manutenção da lista mínima de atividades sujeitas ao EIA/RIMA não se faça mais necessária, tendo em vista que o potencial de impacto ambiental resulta de uma combinação entre a pressão ambiental imposta pela atividade ou empreendimento e

a vulnerabilidade ou a resiliência do meio ambiente, sendo perfeitamente possível, portanto, cogitar a existência de empreendimentos e atividades causadores de significativos impactos ambientais não relacionados no art. 2º da Resolução CONAMA nº 001/1986.

Outrossim, o conceito de “impacto ambiental”, que pode ser inclusive positivo, não deveria ser o adotado pela Resolução CONAMA nº 001/1986 para regular a elaboração de EIA/RIMA, mas o de “degradação ambiental”. Ademais, o conceito de “meio ambiente” trazido pela Lei Federal nº 6.938/1981 não é adequado, pois se restringe ao conceito de meio ambiente natural.

Por sua vez, “significativa degradação ambiental” deveria ser conceituada como impacto ambiental negativo sem possibilidade de cessação dos efeitos, mesmo quando adotadas as medidas mitigadoras e compensatórias, considerando a sensibilidade do ambiente alterado. Esta proposta operacional facilitaria ao operador da norma esclarecer neste conceito jurídico indeterminado as possíveis soluções nos casos concretos.

Não obstante, “degradação ambiental insignificante” seria a alteração adversa das características do meio ambiente cuja cessação dos efeitos negativos dispensem medidas de controle ou as utilize mínima ou esporadicamente, considerando a sensibilidade do ambiente alterado, bem como a cumulatividade e sinergia de impactos ambientais negativos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. D. M. de. **Competências na Constituição de 1988**. 5ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 13ª Edição, revista e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

BEANLANDS, G.E. and DUINKER. P.N. An Ecological Framework for Environmental Impact Assessment. *Journal of environmental management* 18(3): 267, 1984.

BECHARA, E. Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental na Lei 9.985/2000. **Tese de Doutorado**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2007.

BECHARA, E. **Licenciamento e compensação ambiental**: na lei do sistema nacional das unidades de conservação (SNUC). São Paulo: Atlas, 2009.

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

BENJAMIN, A. H. V. **O impacto ambiental**. In: Édis Milaré; Antônio Herman V. Benjamin. Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 9-57.

BIM, E. F. **Licenciamento Ambiental**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2015.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02/09/1981.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17/02/1986.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 009, de 03 de dezembro de 1987. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05/07/1990.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05/01/1988.

BRASIL. Decreto Federal nº 97.632, de 10 de abril de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12/04/1989.

BRASIL. Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07/06/1990.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22/12/1997.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19/07/2000.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 305, de 12 de junho de 2002. **Diário Oficial da União**, 04/07/2002.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 306, de 05 de julho de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19/07/2002.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09/12/2011.

BRITO, F. A. A. A hodierna classificação do meio ambiente, o seu remodelamento e a problemática sobre a existência ou a inexistência das classes do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente misto. In: *Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX, n. 36, jan 2007*.

CANOTILHO, J. J. G. **Fidelidade à República ou fidelidade à NATO** / José Joaquim Gomes Canotilho In: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró. - Coimbra: [Universidade de Coimbra], 1984. - 1 v., p. 131-207.

CERQUINHO, M. C. S. V. Do Impacto Ambiental. *Revista dos Tribunais*, vol. 637, 1988.

CERRI-NETO, M. and FERREIRA, G. C. Poluição: incompatibilidades entre conceitos legal e técnico. São Paulo, UNESP, *Geociências*, v. 28, n. 2, p. 165-180, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2ª Edição, São Paulo: Atlas S.A., 2001.

DUINKER, P.N. and BEANLANDS, G.E. The significance of environmental impacts: an exploration of the concept. *Environmental management* 10 (1), 1-10, 1986.

ENGISCH, K. **Introdução ao pensamento jurídico**. 10ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

FARIA, I. D. **Compensação Ambiental**: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Consultoria Legislativa do Senado Federal: textos para discussão n. 43. Brasília, 2008.

FIORILLO, C. A. P.; RODRIGUES, M. A.; NERY, R. M. A. **Direito Processual Ambiental Brasileiro**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14ª Edição, revista, ampliada e atualizada em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREIRE, W. **Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1998.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito Ambiental**. 3ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014.

GRAU, E. R. Os conceitos jurídicos e a doutrina real do direito. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 77, p. 221-234, jan. 1982.

GRAU, E. R. Direito, Conceitos e Normas Jurídicas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1988.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. M. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ª Edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MACIEL, M. A. **Compensação ambiental**: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. São Paulo: Letras Jurídicas, 2012.

MARCHESAN, A. M. M.; STEIGLEDER, A. M.; CAPPELLI, S. **Direito ambiental**. 5ª Edição. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 8ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MIRRA, A. L. V. **Impacto Ambiental**: aspectos da legislação brasileira. 2ª Edição, revista e ampliada. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MORAES, G. O. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2ª Edição. São Paulo: Dialética, 2004.

OLIVEIRA, A. I. A. Avaliação de Impacto Ambiental X Estudo de Impacto Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 05, nº 17, p. 141-153, jan-mar. 2000.

PEREIRA, F. H. U. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa à luz da Teoria da Adequabilidade Normativa. *Revista CEJ*, Brasília, n. 36, p. 30-38, jan./mar. 2007.

RAVERA, O. **Ecological Assessment of Environmental Degradation, Pollution and Recovery**: lectures of a course held at the Joint Research Centre, Ispra (Italy), 12-16 October 1987 / edited by O. Ravera. Amsterdam ; New York : Elsevier, 1989.

REALE, M. **Estudos de filosofia e ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 1978.

REALE, M. **Lições preliminares de Direito**. 27ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, M. **O Direito como Experiência**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. 2ª Edição. São Paulo: Oficina de textos, 2013.

SILVA-FILHO, V. C. da. **Área de influência nos estudos de impacto ambiental**: uma heurística a partir da geografia. Monografia de conclusão de curso (Especialização). Faculdades Integradas da Grande Fortaleza, 2011. 121f.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, T. K. C.; MARTINS, G. S. S. Ampliação da aplicação de princípios do direito ambiental a outros ramos do direito. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013.

SOARES, R. M. F. **Hermenêutica jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUSA, A. F. de. **Conceitos Indeterminados no Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994.

TOURINHO, R. A Discricionariedade Administrativa perante os Conceitos Jurídicos Indeterminados. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Número 15. Salvador: IBDP, 2008.