

JOSÉ AFONSO DA SILVA

**DIREITO
AMBIENTAL
CONSTITUCIONAL**

12^a EDIÇÃO

Revista e atualizada

2025



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br



MALHEIROS
EDITORES

Capítulo III

AUTORIZAÇÕES E LICENÇAS AMBIENTAIS

1. Instrumentos de controle ambiental. 2. Conceito e distinções. 3. Permissões e autorizações ambientais. 4. Licenças ambientais em geral. 5. Licenças ambientais de obras e atividades. 6. Licença e Estudo de Impacto Ambiental.

1. Instrumentos de controle ambiental

As normas de Direito Ambiental imprimem enorme condicionamento às atividades humanas, visando a resguardar a qualidade do meio ambiente. O cumprimento desse condicionamento nem sempre é espontâneo. Por isso, a legislação prevê controles prévios, concomitantes e sucessivos, por parte de autoridades públicas, a fim de verificar a regularidade do exercício das atividades controladas. *Permissões, autorizações e licenças* são formas clássicas de controle prévio, porque atuam *antes* do início da atividade controlada. O *Estudo de Impacto Ambiental*, que é pressuposto da licença ambiental em muitas hipóteses, constitui um meio de controle prévio específico da disciplina ambiental. A *fiscalização* é meio de controle concomitante, porque se exerce durante o desempenho da atividade controlada, enquanto as *vistorias, termo de conclusão de obras* e *“habite-se”* são formas de controle sucessivo, porque incidem depois de exercida a atividade controlada.

Assim, como se vê, os *instrumentos de controle ambiental* são atos e medidas destinados a verificar a observância das normas de Direito Ambiental pelos seus destinatários. Esse controle, que é sempre do Poder Público, pode ser de iniciativa deste ou de interessados particulares, e ocorre nos três momentos apontados. Mas aqui vamos

cuidar apenas das autorizações e licenças (do Estudo de Impacto trataremos no capítulo seguinte), com alguma referência às permissões, no campo da proteção ambiental, que são controles prévios ou preventivos que hão de estar sempre presentes no espírito dos ambientalistas, pois “a melhor Política Ecológica consiste em evitar, desde o início, a poluição e outras perturbações, antes que combater-lhes os efeitos sucessivamente”.¹

2. *Conceito e distinções*

A distinção entre *licenças* e *autorizações* já está suficientemente esclarecida na doutrina e mesmo na jurisprudência brasileiras. No entanto, a legislação ambiental ainda as emprega promiscuamente, sem atenção ao sentido técnico dos termos, além de usar outros termos não técnicos em lugar de um daqueles. Assim, o Novo Código Florestal (Lei 12.651, de 2012) emprega muito a expressão “é admitido”, em lugar de “é autorizado” ou “é permitido”, como se vê do art. 4º, § 5º: “É admitido [é *autorizado*] para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, (...)”. Já, no art. 9º, para situação semelhante, o Código usa “é permitido”: “É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental” – sem observar que a “permissão” tem sentido técnico inconfundível com *autorização* e *licença*.

De fato, a *licença* só é pertinente naquelas hipóteses em que preexiste o direito subjetivo ao exercício da atividade (não é o caso). Se esse direito não existe, se o exercício da atividade vai nascer com o ato da autoridade, então este não será licença. Pode ser concessão, pode ser permissão ou autorização, não licença, pois esta é um ato que pressupõe que aquele em favor de quem é liberada seja titular do direito. “Trata-se, porém, de um direito cujo exercício é condicionado ao preenchimento de determinadas exigências e de alguns requisitos

1. Afirmação de princípio da CEE – Comunidade Econômica Europeia (Diretiva 85/337, in Giorgi Conti, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, p. 15).

impostos em lei. A outorga da licença significa o atendimento dessas exigências e requisitos, salvo se a própria licença houver sido liberada com desrespeito às normas legais, caso em que ela será inválida, não surtindo aqueles efeitos.”² Por isso, é ato vinculado. Quer dizer, se o titular do direito a ser exercido comprova o cumprimento dos requisitos para seu efetivo exercício, não pode ser recusada, porque do preenchimento dos requisitos nasce o direito subjetivo à licença. Vê-se, pois, que o termo “licença” está mal-empregado no § 2º do art. 11-A do Código (introduzido pela Lei 12.727, de 2012): “A *licença* ambiental, na hipótese deste artigo, será de 5 (cinco) anos, renovável apenas se o empreendedor cumprir as exigências da legislação ambiental e do próprio licenciamento, mediante comprovação anual, inclusive por mídia fotográfica”. Aí se trata de *autorização*, não de licença.

A *autorização* é ato precário e discricionário, porque não pressupõe um direito anterior a ser exercido. Vale dizer, o direito ao exercício da atividade autorizada nasce com a outorga da autorização. Ao contrário, ela pressupõe uma proibição geral, expressa ou decorrente do sistema, ao exercício da atividade. Sua outorga consiste, assim, em remover esse obstáculo em favor de alguém, por razões de conveniência ou de mera liberalidade da Administração.

“Art. 10. Nos pantanais e planícies pantaneiras, é permitida a exploração ecologicamente sustentável, devendo-se considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, ficando novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionadas à autorização do órgão estadual do meio ambiente, com base nas recomendações mencionadas neste artigo.”

A autorização pressupõe a existência de atividades vedadas, atividades que ninguém tem o direito subjetivo de exercê-las. Só se poderá fazê-lo se a vedação for removida especificamente em favor de algum interessado, a título precário, porque pode ser cancelada a critério da autoridade outorgante. Sendo uma proibição geral, e não havendo sua remoção pela autorização, sua prática revela ilícito penal, definido no citado dispositivo legal.

2. Cf. nosso *Direito Urbanístico Brasileiro*, 6ª ed., p. 434. Cf. também Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 38ª ed., p. 196.

A *autorização* é o meio adequado para remover uma proibição geral em favor de alguém em especial. Está, pois, bem empregada no art. 26 do Novo Código Florestal: “A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama”, porque se trata de remoção, para o caso, de uma proibição geral de supressão de vegetação nativa.

É igualmente uma impropriedade o emprego do vocábulo em vários dispositivos da Lei 5.197, de 1967, relativamente à possibilidade da caça. Ora, hoje, a ordem jurídica nacional não reconhece mais o direito subjetivo à caça. Ao contrário, ela é, por princípio, proibida, pelo fato mesmo de que dita lei declara a fauna silvestre como de propriedade do Estado. Se assim é, mesmo quando se admite, no art. 11, a formação de clube ou sociedade amadoristas de caça e de tiro ao voo, não se trata de *licença anual*, como está no art. 13, mas de *autorização anual* para o exercício da caça. Também é *autorização*, não *licença*, como diz o art. 12, que essas entidades têm que requerer para seus associados transitarem com armas de caça e de esporte para uso em suas sedes, durante o período defeso e dentro do perímetro determinado. É *autorização*, e não *licença*, como menciona o art. 14, que se há de conceder a cientistas para a coleta de material (da fauna) destinado a fins científicos. Do mesmo modo, é *autorização*, e não *licença*, o instituto referido nos arts. 20 e 22 da citada lei.

3. *Permissões e autorizações ambientais*

Não é raro aparecer na legislação ambiental o termo “permissão”, ou seus cognatos (“é permitido”, “não será permitido” etc.), mais no sentido de autorização do que na acepção técnica daquele vocábulo.

Permissão, como se sabe, “é o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a *execução de serviços de interesse coletivo*, ou o *uso especial de bens públicos*, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração. Não se confunde com a *concessão*, nem com a *autorização*: a *concessão* é contrato administrativo bilateral; a *autorização* é ato administrativo unilateral. Pela concessão contrata-se

um serviço de utilidade pública; pela autorização consente-se numa atividade ou situação de interesse exclusivo ou predominante do particular; pela permissão faculta-se a realização de uma atividade de interesse concorrente do permitente, do permissionário e do público”.³

O art. 1º, § 1º, da Lei 5.197, de 1967, declara: “Se peculiaridades regionais comportarem o exercício da caça, a *permissão* será estabelecida em ato regulamentador do Poder Público Federal”. Aqui, a *permissão* pode até ser aceita, no sentido do uso de bem público, exemplares da fauna. A permissão, aí, envolve também o consentimento para a atividade cinegética necessária à apanha do bem público a ser usado. Improriedades dessa lei, mais graves, encontramos no art. 3º, que proíbe o comércio de espécimes da fauna silvestre e de produtos e objetos que impliquem sua caça, perseguição, destruição ou apanha. Ora, como vimos, se há uma proibição geral é que ninguém tem direito subjetivo ao exercício de dita atividade. Logo, a remoção do obstáculo só pode dar-se pela outorga de *autorização* para situações específicas. No entanto, o § 2º do artigo dispõe: “Será *permitida*, mediante *licença* da autoridade competente, a apanha de ovos, larvas e filhotes que se destinem aos estabelecimentos acima referidos, bem como a destruição de animais silvestres considerados nocivos à agricultura ou à saúde pública”. *Permissão mediante licença* é pura confusão terminológica. O termo certo é “autorização”. Bastava dizer: “Será autorizada pela autoridade competente (...)”.

A expressão “será permitida”, constante do art. 28 do Regulamento dos Parques Nacionais, aprovado pelo Decreto 84.017, de 1979, não é incorreta, pois aí se trata de uso especial de bem público. Já o é o seu emprego no parágrafo único do art. 13, abrindo exceção à proibição geral do *caput*. Hipótese, pois, de *autorização*, como corretamente complementa o art. 40, usando da palavra “autorização”.

A Constituição previu, no art. 174, §§ 3º e 4º, que o Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a *proteção do meio ambiente* e a promoção econômico-social dos garimpeiros; e acrescenta que essas cooperativas terão prioridade na *autorização* ou *concessão* para a pesquisa e lavra dos recursos e

3. Cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, cit., 38ª ed., p. 197.

jazidas de minerais garimpáveis nas áreas onde estejam atuando e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, *na forma da lei*.

A lei mencionada é a de n. 7.805, de 18.7.1989, que criou regime de *permissão* de lavras garimpeiras, que ela define como o aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado independentemente de prévios trabalhos de pesquisa. Ora, a Constituição admitiu não a *permissão*, mas a *autorização* ou a *concessão* para tal caso (art. 176), embora até se possa reconhecer que *permissão* é, de fato, o instrumento mais adequado, por se tratar de uso de bens públicos, pertencentes à União – os recursos minerais (Constituição, art. 20, IX). É bem verdade que ela manteve a terminologia empregada pela Constituição, no art. 174, § 4º, quando, no art. 14, assegurou prioridade às cooperativas de garimpeiros para obtenção de *autorização* ou *concessão* de pesquisa e lavra nas áreas ali mencionadas. A questão, aqui, tem importância na medida em que o direito reconhecido às cooperativas de garimpeiros está condicionado à *proteção do meio ambiente*. Por isso é que os arts. 13 e 16 daquela lei exigem *licença* do órgão ambiental competente (IBAMA, parece-nos) para a criação de áreas de garimpagem e de concessão de lavra, e ainda conclui, no art. 19, que o titular de *autorização* de pesquisa, de *permissão* de lavra garimpeira, de *concessão* de lavra, de licenciamento ou de manifesto de mina responde pelos danos causados ao meio ambiente. Por aí também se vê uma tentativa de disciplinar os atos de consentimento minerário: *autorização*, para pesquisa; *permissão*, para lavra de garimpagem; *concessão*, para a lavra outra que não de garimpagem.

4. Licenças ambientais em geral

As licenças ambientais, em geral, são atos administrativos de controle preventivo de atividades de particulares no exercício de seus direitos. Há situações em que o particular é titular de um direito relativamente à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade. Mas o exercício desse direito depende do cumprimento de requisitos legalmente estabelecidos tendo em vista a proteção ambiental, de tal sorte que fica ele condicionado à obtenção da competente licença da autoridade competente, pois que o licenciamento de

atividades potencialmente poluidoras é uma exigência da Lei 6.938, de 1981, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, IV).

Assim é que o inc. I do art. 70 do Novo Código Florestal declara que, além dos preceitos gerais a que está sujeita a utilização das florestas, o Poder Público federal ou estadual poderá “proibir ou limitar o corte das espécies da flora raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção, bem como das espécies necessárias à subsistência das populações tradicionais, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender de *autorização prévia*, nessas áreas, o corte de outras espécies”. Primeiro, não precisava dizer “autorização prévia”, pois a característica da autorização, como temos dito, é a de ser um ato de controle prévio. Se não for prévia, será aprovação, e não autorização. Em verdade, aí se trata de *licença*, como corretamente constava do art. 14, letra “b”, do Código Florestal revogado: licença para corte de outros espécimes na área de propriedade particular onde se situam as espécies protegidas, com o objetivo de impedir sua extinção. A licença, embora referida a outras espécies, é exigida para verificar se a espécie em causa não se inclui naquelas. O proprietário, em princípio, tem o direito de corte, mas precisa da licença. Também são mesmo de *licença* as hipóteses constantes dos art. 36, *caput* e § 1º, do Novo Código Florestal.

Igualmente, é mesmo *licença* (de importação?) o ato referido no art. 4º da Lei 5.197, de 1967, onde está dito que “nenhuma espécie poderá ser introduzida no país, sem parecer técnico oficial favorável e *licença* expedida na forma da lei”. O *parecer técnico*, como se vê, constitui outro tipo de instrumento de controle ambiental preventivo – no caso, precisamente para controlar a introdução de espécime exótico, que pode ser danoso ao ambiente faunístico do país.

5. *Licenças ambientais de obras e atividades*

O mais importante regime das licenças ambientais⁴ prende-se àquelas destinadas a possibilitar o controle de empreendimentos po-

4. “Licença ambiental”, segundo definição da Resolução CONAMA-237, de 19.12.1997, é ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece

tencialmente causadores de degradação do meio ambiente, conforme prescreve o art. 10 da Lei 6.938, de 1981, com redação da Lei 7.804, de 1989, *in verbis*:

“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

“§ 1º. Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão (“*rectius*”, *outorga*) serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

“§ 2º. Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do IBAMA.

“§ 3º. O órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, este em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. (“*rectius*”, *outorgado*)

“§ 4º. Compete ao IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.”⁵

A referência a outras *licenças exigíveis* prende-se às licenças municipais de obras, edificação, localização e funcionamento.

as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar, operar, empreendimentos ou atividades utilizadores dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

5. Normas semelhantes constam também do art. 4º da Lei 7.661/1988, sobre licenciamento desses empreendimentos e atividades em função da proteção da Zona Costeira.

A propósito do estabelecido no § 4º, cabe lembrar que o Decreto 95.733, de 1988, estabeleceu que no planejamento de projetos e obras, de médio e grande porte, executados total ou parcialmente com recursos federais serão considerados os efeitos de caráter ambiental, cultural e social que esses empreendimentos possam causar ao meio considerado, e, sendo identificados efeitos negativos de natureza ambiental, cultural e social, os órgãos e entidades federais incluirão no orçamento de cada projeto ou obra dotações correspondentes, no mínimo, a 1% do mesmo orçamento, destinadas à prevenção ou à correção desses efeitos.

6. Licença e Estudo de Impacto Ambiental

Há hipóteses em que a outorga da *licença* depende de algum tipo de estudo ambiental, tais como: Relatório Ambiental, Plano e Projeto de Controle Ambiental, Relatório Ambiental Preliminar, Diagnóstico Ambiental, Plano de Manejo, Plano de Recuperação de Área.⁶ Isso se dá, nos termos da Constituição (art. 225, IV), para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Discorreremos sobre o Estudo de Impacto Ambiental no próximo capítulo. Aqui, vamos apenas examinar o procedimento das licenças dele dependentes, conforme Regulamento do art. 10 da Lei 6.938, de 1981, constante do Decreto 99.274, de 1990 (arts. 17 e ss.).

Repetindo, aí, o artigo regulamentado, declara-se que caberão ao CONAMA os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos Estudos de Impacto Ambiental para fins de licenciamento, entre outros os seguintes: a) diagnóstico ambiental da área; b) descrição da ação proposta e suas alternativas; c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos – critérios que já haviam sido estabelecidos pela Resolução 001, de 23.1.1986.

O processo de licenciamento para empreendimento de vulto, sobretudo para aqueles que exijam prévio Estudo de Impacto Ambiental, é complexo, compreendendo três tipos de licenças, conforme dispõe o

6. Cf. Resolução CONAMA-237/1997, art. 1º.

art. 19 do Decreto 99.274, de 1990, com especificações da Resolução 237, de 1997 (art. 8º):

I – *Licença Prévia* (LP), concedida na fase preliminar do planejamento da atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas fases subsequentes de sua implementação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II – *Licença de Instalação* (LI), facultando a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes da qual constituem motivos determinantes;

III – *Licença de Operação* (LO), possibilitando a operação da atividade ou empreendimento após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.⁷

Resta apenas uma observação final sobre licenciamento de estabelecimentos destinados a produzir materiais nucleares ou a utilizar a energia nuclear e suas aplicações, que, nos termos do art. 19, § 4º, do citado decreto, competirá à Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, mediante parecer do IBAMA, ouvidos os órgãos de controle ambiental estaduais e municipais. O parecer do IBAMA é, pelo que se nota, obrigatório e vinculante, especialmente quando se manifesta contra a instalação do empreendimento.

7. A Resolução CONAMA-237/1997, no seu art. 10, estabelece as etapas do procedimento de licenciamento ambiental.

Capítulo IV

ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

1. Conceito. 2. Fundamento constitucional. 3. Casos de Estudo de Impacto Ambiental. 4. Natureza procedimental do instituto. 5. Proponente do projeto e equipe multidisciplinar. 6. Competência sobre o Estudo de Impacto Ambiental. 7. Fases do procedimento do Estudo de Impacto Ambiental. 8. Elaboração das diretrizes. 9. Fase das atividades técnicas. 10. Relatório de Impacto Ambiental. 11. Participação do público.

1. Conceito

Mencionamos antes que a ação predatória do meio ambiente se manifesta de várias maneiras, consciente ou inconscientemente, quer destruindo os elementos que o compõem, quer contaminando-o com substâncias que lhe alterem a qualidade. Esse choque da ação sobre o meio, que pode abalar sua estrutura, sua qualidade, mais ou menos profundamente, é que se chama *impacto*.

Impacto ambiental é, pois, qualquer degradação do meio ambiente, qualquer alteração dos atributos deste. Seu conceito legal é calcado no conceito de poluição, mas não é só por esta que se causa impacto ambiental. Corte de árvores, execução de obras que envolvam remoção de terra, terraplenagem, aterros, extração de minério, escavações, erosões, desbarrancamentos etc. são outras tantas formas de impacto ambiental, que, como todas as formas de degradação, se subsomem na definição legal, que se acha inscrita no art. 1º da Resolução CONAMA-001, de 1986, assim expressa: *considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e eco-*

nômicas; a biota (flora e fauna); as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, e a qualidade dos recursos ambientais.

O *Estudo de Impacto* tem por objeto avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente.¹ Trata-se de um meio de atuação preventiva, que visa a evitar as consequências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade.

2. Fundamento constitucional

O *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* é pressuposto constitucional da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tem fulcro no art. 225, § 1º, IV, da Constituição de 1988, que incumbe ao Poder Público exigí-lo nas hipóteses de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Prescreve, ainda, que dele se dê publicidade. Mas já era previsão legal como um expressivo *instrumento* da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 1981, art. 9º, III) e pressuposto para o licenciamento de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades capazes de causar degradação ambiental.

O instituto veio do Direito Americano, que já em 1969 exigia um Relatório de Impacto Ambiental anexo aos projetos de obras do Governo Federal que pudessem afetar a qualidade do meio ambiente.² Ressalta Despax que no Direito Americano como no Francês o Estudo Prévio de Impacto Ambiental tem por objeto conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação do meio ambiente.³ Assim também deve ser entendido entre nós, pois, como já observamos:

1. A Diretiva 85/337 da CEE – Comunidade Econômica Europeia, em seu art. 3º, sustenta que: “La valutazione di impatto ambientale individua, describe e valuta in modo appropriato per ciascun caso particolare e conformemente agli art. da 4 a 11 gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori: l’uomo, la fauna e la flora, il suolo, l’aria, l’acqua, il clima e il paesaggio, l’alterazione tra i fattori di cui al primo e al secondo trattino; i beni culturali e il patrimonio culturale”.

2. Cf. Michel Despax, *Droit de l’Environnement*, p. 160.

3. Idem, *ibidem*.

compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico constitui um dos principais objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 1981, art. 4º, I).

3. *Casos de Estudo de Impacto Ambiental*

A Constituição quer Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra e atividade potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Deixou para a legislação ordinária a especificação dos casos concretos em que deverá obrigatoriamente ser elaborado. O Decreto 88.351, de 1983 (art. 18, § 1º),⁴ incumbiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA fixar os critérios básicos segundo os quais serão exigidos Estudos de Impacto Ambiental para fins de licenciamento de atividades. Daí proveio a Resolução 001, de 23.1.1986, que o exige para 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 I do art. 48 do Código do Ar (Decreto-lei 32, de 1966);
- V – oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI – linhas de transmissão de energia elétrica acima de 230kw;
- VII – obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragens 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 combustíveis fósseis (petróleo, xisto, carvão);
- IX – extração de minério, inclusive os da classe II, definidos no Código de Mineração;

4. É importante observar que o Decreto 88.351/1983 foi revogado e inteiramente substituído pelo Decreto 99.274, de 6.6.1990, mas, no aspecto, tudo ficou como antes, nos arts. 17 e ss.

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 agroindustriais (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 100ha 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 do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI – qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a 10t por dia;

XVII – projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000ha ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas Áreas de Proteção Ambiental;

XVIII – nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao Patrimônio Espeleológico Nacional.⁵

Essa enumeração casuística é puramente exemplificativa; nem poderia ser diferente, porque a Constituição não admite limitação taxativa dos casos de Estudo de Impacto Ambiental. Qualquer que seja a obra ou a atividade, pública ou particular, que possa apresentar riscos de degradação significativa do meio ambiente, fica sujeita à sua prévia elaboração.

4. Natureza procedimental do instituto

O *Estudo de Impacto Ambiental* é um instrumento da política de defesa da qualidade ambiental. Realiza-se mediante um *procedi-*

5. Com alterações introduzidas pelas Resoluções CONAMA-011/1986 e 005/1987.

mento de Direito Público, cuja elaboração há que atender a *diretrizes* estabelecidas na legislação e às que, em cada caso, forem fixadas pela autoridade competente.

O *procedimento* compreende elementos subjetivos e objetivos. Os primeiros consistem no *proponente do projeto*, na *equipe multidisciplinar* e na *autoridade competente*. Os segundos são a elaboração das diretrizes, os estudos técnicos da situação ambiental, o *Relatório de Impacto Ambiental* – RIMA e a avaliação do órgão competente.⁶

5. *Proponente do projeto e equipe multidisciplinar*

Proponente do projeto, que pode ser pessoa física ou pessoa jurídica pública ou privada, é o titular da obra ou atividade para cuja licença se exige a realização de Estudo de Impacto Ambiental, e por conta de quem correm todas as despesas e custos com a coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análise de laboratório, estudos técnicos e científicos, acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos cinco cópias (Resolução CONAMA-001, de 1986, art. 8º).

O proponente do projeto não executa, por si, o Estudo de Impacto Ambiental, que será realizado por *equipe multidisciplinar habilitada*, que é a constituída de técnicos de variada formação acadêmica. A qualificação técnica dos membros da equipe depende muito da natureza do empreendimento, mas, por certo, hão de ter habilitação relacionada com os fatores e recursos ambientais – biólogos, botânicos, engenheiros, arquitetos, arqueólogos, químicos, economistas, sociólogos, geógrafos, advogados especialistas em meio ambiente. Nem todos são necessários em todos os projetos, mas alguns talvez sejam indispensáveis sempre. *Equipe habilitada* há de ser entendida aquela que se compõe de titulares de, no mínimo, habilitação acadêmica na área de

6. Não cabe, aqui, a discussão sobre se essa avaliação envolve ou não faculdade discricionária. O certo é que o RIMA é um parecer técnico vinculante, nos casos em que seja obrigatório. A discricionariedade, se houver, será técnica, não administrativa. Para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, cf.: Antônio Herman V. Benjamin, “Os princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limites da discricionariedade administrativa”, *RF* 317/25 e ss.; Giorgio Conti, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, pp. 56 e ss., sobretudo a respeito da discricionariedade técnica.

conhecimento considerada, e melhor ainda se, além dessa habilitação, possuírem experiência no manejo de situação ambiental.

A *equipe multidisciplinar* responde tecnicamente pelo conteúdo do RIMA. Não pode ser formada por empregados ou subordinados do proponente do projeto, nem do órgão público competente para a avaliação do RIMA.⁷ Há de ter independência suficiente para não se deixar influenciar nem por um, nem por outro, pois deverá produzir um relatório que poderá ser a favor ou contra o projeto, com recomendação, se for o caso, de alternativas. Não é preciso unanimidade, mas a maioria deverá subscrever a solução vencedora. “O RIMA – diz bem Paulo Affonso Leme Machado – deverá dar um parecer favorável ou desfavorável ao projeto (incluindo as alternativas), mas isto não significa que não possa haver divergência de pontos de vista entre os membros da equipe. Havendo dissenso de opiniões, não pode o mesmo ser ocultado, devendo constar do RIMA as opiniões da maioria e minoria acaso existentes”.⁸

6. Competência sobre o Estudo de Impacto Ambiental

Temos que considerar, aqui, a competência sob dois aspectos. Um visa a saber que entidade estatal pode legislar sobre a matéria. Outro objetiva definir o órgão a que cabe exigir Estudo de Impacto Ambiental e avaliar seus resultados.

A Constituição diz que incumbe ao Poder Público exigir Estudo Prévio de Impacto Ambiental em hipóteses que indica. “Poder Público”, como temos dito, é expressão genérica que se refere a todas as unidades da Federação. Não significa isso que estejam todas em pé de igualdade para interferir na matéria. As disposições sobre repartição de competência é que oferecem a solução. É aqui também, como em toda matéria ambiental, temos a competência comum para tomar as providências necessárias à defesa do meio ambiente, previstas no

7. Lamentavelmente, já começaram a surgir escritórios de assessoria ditos especializados em Estudos de Impacto Ambiental mas nem sempre devidamente qualificados. Já se encontram Estudos de Impacto Ambiental feitos por tais especialistas sem exame concreto da situação, às vezes até transpondo para situações novas estudos feitos para outras, lamentável e criminosamente.

8. Paulo Affonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, 6ª ed., p. 158.