

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**FACULDADE DE DIREITO**

**ANTÔNIO AUGUSTO BOARIA DA SILVA**

**DIREITO AMBIENTAL: DE PRINCÍPIOS E  
DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL**

**PORTO ALEGRE**

**2015**

**ANTÔNIO AUGUSTO BOARIA DA SILVA**

**DIREITO AMBIENTAL: DE PRINCÍPIOS E  
DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL**

Trabalho de conclusão do curso de Ciências Jurídicas e Sociais apresentado ao Departamento de Ciências Penais, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Marcus Vinicius Aguiar Macedo

**PORTO ALEGRE**

**2015**

**ANTÔNIO AUGUSTO BOARIA DA SILVA**

**DIREITO AMBIENTAL: DE PRINCÍPIOS E  
DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL**

Trabalho de conclusão do curso de Ciências Jurídicas e Sociais apresentado ao Departamento de Ciências Penais, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Marcus Vinicius Aguiar Macedo

Conceito: \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

---

Prof. Marcus Vinicius Aguiar Macedo

---

Prof.<sup>a</sup> Ana Paula Motta Costa

---

Prof. Ângelo Roberto Ilha da Silva

Porto Alegre, \_\_\_\_ de dezembro de 2015

## AGRADECIMENTOS

*À minha mãe, pelo apoio e pelo carinho irrestritos e por sempre ter confiado em mim.*

*Ao meu pai, que já não está mais neste plano, pelo que foi e pelo exemplo em sua luta pela vida ao longo dos últimos anos.*

*Aos meus familiares, pela união e pela presença constante, ainda que nem sempre fisicamente.*

*Aos meus amigos, pela confiança e pelas palavras de motivação e de suporte; em especial, à Natalya, pelo auxílio com o resumo em Língua Inglesa.*

## RESUMO

Num país de dimensões continentais como o Brasil, que tem um histórico de utilização predatória dos recursos fornecidos pelo meio ambiente, o estudo do Direito Ambiental tem uma importância central. No presente trabalho, é feita uma análise de alguns dos princípios mais notórios que o norteiam, alguns mais genéricos, outros mais específicos, mas todos fundamentais para sustentá-lo como um dos ramos do Direito. Entre eles, destacam-se os: da Supremacia do Interesse Público; da Natureza Pública da Proteção Ambiental; do Desenvolvimento Sustentável; da Equidade Intergeracional; da Cooperação entre os Povos; da Informação; da Prevenção; e da Precaução. Os dois últimos, fundamental que se diga, guardam bastante proximidade um com o outro e, por vezes, causam alguma confusão. Junto a todos eles, são conjugadas informações acerca do Estudo de Impacto Ambiental, um dos mais importantes instrumentos constantes da Política Nacional do Meio Ambiente para uma efetiva proteção da natureza. Através de um paralelo entre os Princípios e a realização do Estudo de Impacto Ambiental, com a consequente divulgação do Relatório de Impacto Ambiental, o trabalho mostra a importância de evitar a degradação ambiental e da manutenção do equilíbrio entre o agir humano e a disponibilidade dos recursos naturais para que desenvolvimento e meio ambiente saudável caminhem lado a lado.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental. Princípios. Estudo de Impacto Ambiental.

## ABSTRACT

In a country with continental dimensions like Brazil, which has a history of predatory use of the natural resources, the study of Environmental Law has a central importance. In this work, its most notorious principles will be analyzed; some more generic, some more specific, but all fundamental to point out its importance as a branch of the Law. Amongst these principles, we will highlight: Public Interest Supremacy; Public Nature of Environmental Protection; Sustainable Development; Intergenerational Equity; Cooperation between People; information; Prevention; and Precaution. The last two, as fundamental as they are, share a fair amount of similarities and often can cause misunderstanding. To these are combined pieces of information about the Study of Environmental Impact, one of the most important tools of the National Environmental Policy for an effective protection of nature. Through a parallel between these principles and the accomplishment of the Environment Impact Study and with the consequent disclosure of the Environmental Impact Report, this work shows the importance in avoiding the environmental degradation and maintaining the balance between human action and the availability of natural resources so that development and a healthy environment walk side by side.

**Keywords:** Environmental Law; Principles; Study of Environmental Impact.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>1 DIREITO AMBIENTAL</b>	<b>10</b>
1.1 Breve Histórico da Degradação no Brasil	10
1.2 Conceito e Importância do Direito Ambiental	11
<b>2 PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL</b>	<b>14</b>
2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público	15
2.2 Princípio do Ambiente Ecologicamente Equilibrado	17
2.3 Princípio da Natureza Pública da Proteção Ambiental	18
2.4 Princípio do Desenvolvimento Sustentável	19
2.5 Princípio da Equidade Intergeracional	22
2.6 Princípio da Cooperação Entre os Povos	23
2.7 Princípio da Informação	25
2.8 Princípio da Prevenção	28
2.9 Princípio da Precaução	30
<b>3 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL</b>	<b>36</b>
3.1 Conceito	36
3.2 Fundamento Constitucional	38
3.3 Objetivo do Estudo	39
3.4 Equipe Responsável e Responsabilidade pela Condução	41
3.5 Diretrizes Gerais	46
3.6 Conteúdo Mínimo do Estudo	48
3.7 Obras e atividades que exigem o Estudo	50
3.8 O Relatório de Impacto Ambiental	51

<b>3.9</b>	<b>Desafios</b>	<b>54</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>56</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho versará sobre alguns dos Princípios mais importantes referentes ao Direito Ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental.

Através da utilização de doutrina e com indicação de legislação, algumas decisões jurisprudenciais e referências a documentos específicos da matéria ambiental, buscar-se-á traçar paralelos entre os princípios e o importante instrumento de proteção da natureza que é o chamado EIA.

Na primeira parte do estudo, será feita uma breve consideração sobre a importância do estudo do Direito Ambiental no Brasil. Isso porque, como é de conhecimento geral e será levantado, o histórico tortuoso de uso indiscriminado dos recursos e o patrimônio ecológico existente no país colocam-no em posição central em tão efervescente disciplina do Direito.

O trabalho prosseguirá com o levantamento, e as conseqüentes explicações, de alguns dos princípios mais ilustres que fundamentam o tema. Como será explicitado, o suporte principiológico é fundamental para que qualquer área do Direito tenha autonomia, por mais transversal que seja e por mais que se relacione de maneira tão próxima com as demais, como é o caso do Direito Ambiental.

Seguindo com o Estudo de Impacto Ambiental, com o conseqüente Relatório de Impacto Ambiental que dele deriva, serão analisados. Conforme o avanço da matéria, correlações com os princípios antes estudados serão feitas, na expectativa de demonstrar que a realização do EIA, instrumento de importância inquestionável da Política Nacional do Meio Ambiente, não só é uma materialização de tais princípios como, também, é uma forma de fazer com que a sociedade, em especial pelo agir do Estado, consiga atingi-los.

O tema se justifica, dado que os efeitos de uso tão descontrolado dos recursos fornecidos pelo meio já são sentidos das mais diversas formas ao redor do mundo. Impõe-se, de tal forma, que a matéria ambiental passe a ser encarada com a seriedade e a urgência que exige.

# 1 DIREITO AMBIENTAL

## 1.1 Breve Histórico da Degradação no Brasil

O Brasil é um dos maiores países do mundo em extensão, sendo também detentor de uma das maiores riquezas naturais dentre todas as nações do planeta. Justamente por isso, a matéria ambiental precisa ter uma relevância enorme, posto que o país ocupa posição central no que tange a assuntos acerca da sustentabilidade do planeta<sup>1</sup>.

Entretanto, a noção que se desenvolveu por aqui, desde os tempos da chegada dos portugueses, foi a de formação de uma nação pautada por enormes e muitas vezes irreversíveis danos aos ecossistemas originais, havendo uma verdadeira transformação das paisagens pela ação do homem. Ação do homem, aliás, que é a que traz os maiores e mais generalizados impactos, e não faltam, por aqui, exemplos do que ela proporcionou: a destruição acelerada e comprovada da floresta equatorial na Amazônia e a extensa derrubada da Mata Atlântica e do Cerrado, ecossistemas com vasta diversidade biológica e, no caso dos dois últimos, já amplamente transformados pelo uso indiscriminado de seus recursos<sup>2</sup>.

Os modelos de desenvolvimento que foram inseridos no Brasil, ao longo do tempo, foram responsáveis por toda essa degradação mencionada. Não raro, espécies animais e vegetais foram eliminadas indiscriminadamente por uma noção equivocada de, por ser uma nação em desenvolvimento, o Brasil não ter como prioridade a proteção ambiental<sup>3</sup>.

Felizmente, essa noção vem sendo deixada para trás. A matéria ambiental, justamente por esse protagonismo do Brasil em assuntos relacionados à natureza,

---

<sup>1</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. *Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro*. In: *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 42.

<sup>2</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. *Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro*. In: *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 43.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 6.

encontra uma forte razão para se desenvolver no país, como vem acontecendo ao longo das últimas décadas.

## 1.2 Conceito e Importância do Direito Ambiental

Para dar contorno à figura do Direito Ambiental, Milaré define como

o complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações<sup>4</sup>.

Antunes salienta que a preocupação desse novo ramo do Direito é a organização da utilização social dos recursos proporcionados pelo meio ambiente, definindo quais são os critérios, os métodos e o que pode e o que não pode ser feito para a apropriação econômica dos recursos naturais. Com isso, fica bastante evidenciada a relação entre a natureza e a economia, posto que toda e qualquer atividade econômica consome recursos<sup>5</sup>.

Conceituando a matéria, Antunes indica uma relação tridimensional entre fato, norma e valor. Para ele,

O fato que se encontra é a própria vida humana, que necessita de recursos ambientais para a sua reprodução, a excessiva utilização dos recursos naturais, o agravamento da poluição de origem industrial e tantas outras mazelas causadas pelo crescimento econômico desordenado, que fizeram com que tal realidade ganhasse uma repercussão extraordinária no mundo normativo do *dever ser*, refletindo-se na norma elaborada com a necessidade de estabelecer novos comandos e regras aptos a dar, de forma sistemática e orgânica, um novo e adequado tratamento ao fenômeno da deterioração do meio ambiente. O valor que sustenta a norma ambiental é o reflexo no mundo ético das preocupações com a própria necessidade de sobrevivência do Ser Humano e da manutenção das qualidades de salubridade do meio ambiente, com a conservação das espécies, a proteção das águas, do solo, das florestas, do ar e, enfim, de tudo aquilo que é essencial para a vida, isso para não se falar da crescente valorização da vida de animais selvagens e domésticos<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 255.

<sup>5</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.4.

<sup>6</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.5.

Pode-se dizer, também, que estamos diante de um Direito sistematizador, uma vez que doutrina, jurisprudência e legislação relativos ao ambiente são por ele articulados, evitando que seus tópicos fiquem isolados uns dos outros, buscando fazer uma interligação entre todos os temas, antes tratados de forma esparsa<sup>7</sup>.

Dessa forma, o Direito Ambiental é a matéria capaz de estabelecer quais os mecanismos pertinentes para conduzir as atividades do homem para com a natureza<sup>8</sup>.

Sirvinskas, por sua vez, frisa a importância de preservação dos recursos naturais como uma preocupação mundial, de cuja responsabilidade nenhuma nação pode eximir-se. De fato, a conscientização acerca disso é fundamental para a promoção da sustentabilidade, que como define, é o incentivo ao desenvolvimento econômico de forma equilibrada, respeitando e preservando o meio ambiente, situação que é possível com a utilização racional dos recursos disponíveis com o mínimo possível de impacto<sup>9</sup>.

Ainda, Sirvinskas indica quais as principais consequências da degradação da natureza, ao mencionar que

o meio ambiente vem sofrendo as seguintes consequências: a contaminação do lençol freático, a escassez da água, a diminuição da área florestal, a multiplicação dos desertos, as profundas alterações do clima no planeta, a destruição da camada de ozônio, a poluição do ar, a proliferação de doenças (anencefalia, leucopenia, asbestose, silicose, saturnismo etc.), a intoxicação pelo uso de agrotóxicos e mercúrio, a contaminação de alimentos, a devastação dos campos, a desumanização das cidades, a degradação do patrimônio genético, as chuvas ácidas, o deslizamento de morros, a queda da qualidade de vida urbana e rural etc<sup>10</sup>.

Pelo exposto, percebemos a importância que este ramo do Direito vem ganhando nas sociedades contemporâneas, posto que os danos ao meio ambiente estão cada vez mais explícitos.

Antunes salienta, ainda, que o Direito Ambiental, com sua finalidade de regular o uso econômico dos daquilo que é disponibilizado pela natureza, com vistas

---

<sup>7</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 62-63.

<sup>8</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.5.

<sup>9</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 86-89.

<sup>10</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 87.

à sustentabilidade dos recursos e o desenvolvimento econômico e social, é um Direito que, mesmo com sua autonomia, penetra de maneira transversal em todos os demais ramos. Suas dimensões ecológica, econômica e humana precisam ser compreendidas em total harmonia entre si<sup>11</sup>.

Sua relevância no cenário atual é indiscutível e, tal qual noutros ramos do Direito, há diversos princípios que lhe orientam. E a observância de tais princípios é essencial para uma plena efetivação da proteção à natureza aliada ao desenvolvimento almejado.

---

<sup>11</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.11.

## 2 PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL

A necessidade de princípios constitutivos é fundamental para que o Direito Ambiental possa ter autonomia e para que sua doutrina e suas concepções tenham legitimidade e adquiram consistência.

Um princípio, como nos explica Mello, é o

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo<sup>12</sup>.

O autor ainda vai além, falando sobre as implicações da violação de um princípio, ao indicar que

violiar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra<sup>13</sup>.

É claro que os princípios podem não ser exclusivos de uma única ciência, podendo estar inseridos na fundamentação de duas ou mais. Ainda mais quando são princípios genéricos, aplicáveis a diversas matérias. De qualquer forma, é incontroverso que eles definem e cristalizam determinados valores, de forma a fazer com que vinculem qualquer atividade de interpretação e aplicação do Direito<sup>14</sup>.

Por tudo isso, a importância do estudo dos princípios que sustentam a matéria ambiental. São eles, afinal, que permitem uma adequada compreensão da

---

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 966.

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 966.

<sup>14</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental*. In: *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 342.

autonomia do Direito Ambiental frente aos demais ramos do Direito, além de auxiliarem no entendimento e na identificação da unidade e coerência que entrelaçam os diversos regramentos que, juntos, formam o sistema legislativo ambiental<sup>15</sup>.

Ainda, a análise dos princípios permite que se extraiam as diretrizes básicas de compreensão da forma que a sociedade enxerga a proteção ambiental, bem como são eles que dão todos os critérios básicos e suporte para a interpretação e apreciação das normas que compõem o sistema jurídico ambiental<sup>16</sup>.

## 2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público

Pode ser considerado um autêntico pressuposto da estabilidade na ordem social. Pelo conteúdo deste princípio, que se encaixa entre aqueles de natureza mais geral e entre os pertencentes ao Direito Público, os interesses da coletividade precisam ser observados sobre quaisquer questões particulares, de índole privada<sup>17</sup>.

Isso significa dizer, entre outras palavras, que o interesse sobre a proteção do meio ambiente prevalece sobre eventuais interesses que o particular, que os indivíduos tenham sobre a exploração dos recursos naturais.

Já é sabido, hoje em dia, que a manutenção do meio ambiente é fundamental para a sociedade como um todo. Na verdade, a preservação do meio em que se está inserido é uma condição inafastável para a própria sobrevivência humana, já que a sociedade depende que a natureza encontre-se em um grau de equilíbrio para que possa continuar sendo utilizada de forma racional e provendo os recursos para a coletividade. O próprio exercício dos direitos individuais dos particulares, para ser

---

<sup>15</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 342.

<sup>16</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 342.

<sup>17</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 344.

exercido e mantido, depende de um meio ambiente saudável, razão por que não há discussão sobre a importância da aplicação do princípio análise quanto a questões de ordem ambiental<sup>18</sup>.

Sobre o princípio, aliás, a leitura do *caput* do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil deixa bastante evidenciada a sua consagração, como segue:

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<sup>19</sup>.

Ainda, é importante destacar que os Tribunais pátrios também já se pronunciaram sobre a pertinência da aplicação do princípio em matéria ambiental, como o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que não concedeu a reintegração de posse a famílias que ocupavam uma área de preservação ambiental no município de Novo Hamburgo, tendo como argumento ser a área referida de interesse de toda a coletividade, impossibilitando, pois a sobreposição de interesses individuais<sup>20</sup>:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. CONFIRMAÇÃO DA DECISÃO QUE CONCEDEU A DESOCUPAÇÃO. PROVA DOS RESPECTIVOS REQUISITOS LEGAIS. AGRAVO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70006893531, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em 04/11/2003).

<sup>18</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 344.

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acessado em: 18 de nov. de 2015.

<sup>20</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Agravado de Instrumento nº 70006893531. Agravante: Iria Pereira Sena e outros. Agravado: Município de Novo Hamburgo. Relatora: Elaine Harzheim Macedo. Porto Alegre. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php%3Fnome\\_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao\\_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id\\_comarca%3D700%26num\\_processo\\_mask%3D70006893531%26num\\_processo%3D70006893531%26codEmenta%3D716107++%22supremacia+do+interesse+p%C3%BAblico%22+%22ambiental%22++&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&ie=UTF-8&lr=lang\\_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70006893531&comarca=COMARCA%20DE%20NOVO%20HAMBURGO&dtJulg=04/11/2003&relator=Elaine%20Harzheim%20Macedo&aba=juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70006893531%26num_processo%3D70006893531%26codEmenta%3D716107++%22supremacia+do+interesse+p%C3%BAblico%22+%22ambiental%22++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&lr=lang_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70006893531&comarca=COMARCA%20DE%20NOVO%20HAMBURGO&dtJulg=04/11/2003&relator=Elaine%20Harzheim%20Macedo&aba=juris)>. Acesso em: 22 de nov. de 2015.

## 2.2 Princípio do Ambiente Ecologicamente Equilibrado

O *caput* do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, já exposto anteriormente, traz também a noção do ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental da pessoa humana. Por ele, pode-se depreender que o ambiente em condições adequadas permite que as pessoas desfrutem de uma boa qualidade de vida<sup>21</sup>.

Este princípio, como bem aponta Milaré, foi reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972 como seu princípio de número 1, conforme segue:

Princípio 1 – O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras<sup>22</sup>.

O autor ainda salienta que tal noção foi reafirmada através da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a Eco-92, também inserido como o princípio de número 1 da mesma, conforme abaixo:

Princípio 1 - Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente<sup>23</sup>.

O direito à vida, a bem da verdade, depende de que se reconheça que o meio ambiente em que se está inserido seja saudável, tanto para a existência e saúde das pessoas quanto à dignidade desta existência, no sentido de ter condições para que ela seja válida. Nesse sentido, Trindade explicita que

---

<sup>21</sup> MILARÉ, Édís. *Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 386.

<sup>22</sup> MILARÉ, Édís. *Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 386-387.

<sup>23</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 20 de nov. de 2015.

O caráter fundamental do direito à vida torna inadequados enfoques restritos do mesmo em nossos dias; sob o direito à vida, em seu sentido próprio e moderno, não só se mantém a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas além disso encontram-se os Estados no dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos e todos os povos. Neste propósito, têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida<sup>24</sup>.

### 2.3 Princípio da Natureza Pública da Proteção Ambiental

Seguindo na linha do meio ambiente saudável como um direito de todos, o princípio em tela define, segundo Milaré, que reconhecer que a natureza e condições de equilíbrio ecológico “não resulta em nenhuma prerrogativa privada, mas apenas na fruição em comum e solidária do mesmo ambiente com todos os seus bens”<sup>25</sup>.

Assim, de acordo com Derani,

Não é possível, em nome deste direito, apropriar-se individualmente de parcelas do meio ambiente para o consumo privado. O caráter jurídico do meio ambiente ecologicamente equilibrado é de um bem de uso comum do povo. Assim, a realização individual deste direito fundamental está intrinsecamente ligada à sua realização social<sup>26</sup>.

Isso implica dizer que há um interesse geral na proteção ao meio ambiente, devendo haver mecanismos de controle e legalidade e instrumentos capazes de fornecer ao Estado condições de, em nome de toda a coletividade, promover a defesa dos recursos naturais. A lei, portanto, passa a ser uma fonte da promoção da ordem pública ambiental, propiciando que uma convivência pacífica entre o homem e o meio em que está inserido. Como aponta Milaré, um indicativo dessa noção está

---

<sup>24</sup> TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993, p. 75-76.

<sup>25</sup> MILARÉ, Édis. *Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 388.

<sup>26</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 256.

na não necessidade de indenização estatal por impor limites à exploração da propriedade privada quando o ambiente pode ser prejudicado<sup>27</sup>.

Este princípio guarda ligação com outros dois princípios de outros ramos do Direito: com o princípio do interesse público, que é próprio do Direito Público, e com o princípio da indisponibilidade do interesse público, que é próprio do Direito Administrativo. A razão é a natureza pública do interesse existente na preservação do meio ambiente, que sempre prevalecerá sobre interesses privados, definindo, *in dubia pro ambiente*, que os interesses da sociedade sejam privilegiados quando na análise do caso concreto. O Estado, portanto, que existe para prover as necessidades da comunidade que nele está inserida, tem o dever de agir pela defesa da natureza, que é um bem indisponível<sup>28</sup>.

## 2.4 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Uma primeira observação que deve ser feita quando se fala do princípio em questão é sobre a noção óbvia de que os recursos naturais de que dispomos no meio ambiente não são inesgotáveis. Desta forma, o desenvolvimento das atividades econômicas precisa estar atento a este fato<sup>29</sup>.

É fundamental, portanto, que economia e ambiente sejam considerados com igual importância. O desenvolvimento é necessário, até mesmo para diminuir eventuais desigualdades existentes na sociedade, mas ele deve ser buscado de uma forma sustentável, com planejamento, propiciando uma renovação dos recursos para que os mesmos sempre estejam disponíveis e utilizáveis<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> MILARÉ, Édís. *Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 388.

<sup>28</sup> MILARÉ, Édís. *Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 389.

<sup>29</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 29.

<sup>30</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 29.

Essa ideia, inclusive, foi expressa de forma bastante clara na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, através do princípio de número 4, que diz que

Princípio 4 - Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poder ser considerada isoladamente em relação a ele<sup>31</sup>.

No preâmbulo da chamada Agenda 21, que é o conjunto das resoluções tomadas durante a Conferência realizada no Rio de Janeiro em 1992, consta, como bem destacado por Milaré, a mesma ideia, quando fala que

A humanidade se encontra em um momento histórico de definição. Nós nos deparamos com a perpetuação das disparidades entre nações e no interior delas próprias, com o agravamento da pobreza, da saúde precária e do analfabetismo, e com a permanente degradação dos ecossistemas dos quais depende nosso bem-estar. Todavia, a integração das questões ambientais e do desenvolvimento conduzirá à satisfação das necessidades básicas, a uma qualidade de vida mais digna, a uma conservação e manejo mais adequados dos ecossistemas e a um futuro mais seguro e promissor para todos. Nenhum país poderá conseguir essa integração por iniciativa própria. Porém, através de uma parceria global conseguiremos atingir, juntos, o desenvolvimento sustentável<sup>32</sup>.

O conceito de desenvolvimento, para promover a sustentabilidade, passou a exigir um papel ativo do Estado, no sentido de criar entre a proteção do meio ambiente e a exploração econômica um objetivo comum, buscando um ponto de equilíbrio. Para tanto, é necessário um planejamento que tenha em consideração os limites impostos pela sustentabilidade<sup>33</sup>.

Não há que se pensar que o cuidado com os recursos naturais seja um empecilho para a exploração econômica. Na verdade, a preservação do meio ambiente é fundamental para o crescimento econômico por propiciar uma renovação dos recursos, indispensáveis para qualquer atividade. Uma constante e crescente degradação só traz, no médio e no longo prazos, uma diminuição da capacidade de

---

<sup>31</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 22 de nov. de 2015.

<sup>32</sup> MILARÉ, Édis. *Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 399-400.

<sup>33</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p.30.

crescimento, afetando a qualidade de vida das gerações futuras. O legislador constituinte de 1988, ciente de tal relação, foi feliz ao estabelecer que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho desempenhado pelo ser humano, deve estar regrada, dentre outras observâncias, pela defesa do meio ambiente. Só assim, aliás, uma justiça social é possível<sup>34</sup>.

Sobre isto, a leitura do *caput* do art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil é bastante explícita, ao mencionar, em seu inciso VI, o seguinte<sup>35</sup>:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003](#))

Posto tudo, deve ser esclarecido que a proposta do princípio não é, de forma alguma, impedir o desenvolvimento econômico do Estado. O que se busca, de fato, é a minimização do impacto das atividades na natureza, já que é sabido que praticamente toda atividade econômica terá algum grau de degradação ambiental, assegurando uma existência digna, com uma vida com qualidade, para a população em geral<sup>36</sup>.

Em outras palavras, a intenção do princípio em tela é proporcionar que haja um real desenvolvimento capaz de atender todas as necessidades do presente sem, contudo, comprometer as gerações que estão por vir, de maneira que elas também possam usufruir dos recursos naturais fornecidos pela natureza e também possam utilizá-los na promoção de uma vida sadia<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p.31.

<sup>35</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 22 de nov. de 2015.

<sup>36</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p.32.

<sup>37</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p.32.

## 2.5 Princípio da Equidade Intergeracional

A ideia do desenvolvimento sustentável trazida pelo princípio anterior dá alicerces para que se estabeleça, também, outro princípio. Pela Equidade Intergeracional, a noção trazida é a de que as futuras gerações não devem receber da presente um meio ambiente degradado. Deixar a natureza, para aqueles que virão, em condições totalmente deficitárias ou com escassez de benefícios e recursos fere completamente a ideia de justiça e ou de equidade<sup>38</sup>.

Vale ressaltar que o conceito de equidade ultrapassa as fronteiras nacionais. O respeito pela preservação do ambiente não diz respeito unicamente às gerações futuras de um mesmo Estado, mas tem, na verdade, um caráter mundial, devendo englobar toda a população terrestre em favor de uma natureza com qualidade para todos<sup>39</sup>.

Conforme aponta Sampaio, não há sentido em desprezar as populações vindouras em favor da geração atual. Ele menciona que, na Declaração de Estocolmo, o preâmbulo estabelece que “defender e ampliar o ambiente humano para a presente e futura gerações tornou-se um imperativo da humanidade”<sup>40</sup>.

Na mesma linha, lecionam Sarlet e Fensterseifer, ao afirmarem que

As responsabilidades das gerações humanas presentes respondem a um critério de justiça intergeracional, ou seja, entre gerações humanas distintas. As gerações futuras nada podem fazer hoje para preservar o ambiente, razão pela qual toda a responsabilidade (e deveres correspondentes) de

---

<sup>38</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Meio Ambiente na Perspectiva do Direito Constitucional Comparado*. In: Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada. José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold, Afrânio José Fonseca Nardy, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 53.

<sup>39</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Meio Ambiente na Perspectiva do Direito Constitucional Comparado*. In: Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada. José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold, Afrânio José Fonseca Nardy, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 56.

<sup>40</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Meio Ambiente na Perspectiva do Direito Constitucional Comparado*. In: Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada. José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold, Afrânio José Fonseca Nardy, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 57.

preservação da vida e da qualidade ambiental para o futuro recai sobre as gerações presentes<sup>41</sup>.

Isto significa dizer, em outras palavras, que cabe à geração atual agir continuamente para deixar como legado às próximas gerações um meio ambiente idêntico ao que vive ou, até mesmo, em condições ainda melhores do que o recebido pelas gerações pretéritas. Para tanto, evitar retrocessos na utilização dos recursos e melhorar progressivamente o espaço são posturas que vedam que sejam tomadas atitudes negativas para com as condições ecológicas atuais<sup>42</sup>.

Nesta mesma linha, o disposto no princípio de número 3 da Declaração do Rio de Janeiro, onde se lê que

Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras<sup>43</sup>.

## 2.6 Princípio da Cooperação Entre os Povos

A proteção do meio ambiente passa, também, por uma consciência internacional sobre a matéria. Há uma clara interdependência entre as nações em assuntos ambientais, posto que, em grande parte das vezes, as agressões causadas à natureza não ficam restritas à nação em que a atividade danosa acontece, ultrapassando, pois, seus limites territoriais e com implicações em solo alheio. Isso quando os efeitos não são sentidos em escala global, sendo o fenômeno conhecido como Efeito Estufa um dos exemplos mais cristalinos<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental – Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 259.

<sup>42</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental – Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 260.

<sup>43</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 24 de nov. de 2015.

<sup>44</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 278.

Sarlet e Fensterseifer reconhecem a importância do princípio quando mencionam que

É possível conceber a existência de deveres fundamentais (ou mesmo deveres humanos, considerada a perspectiva internacional) de proteção do ambiente de cunho transnacional (em relação a pessoas situadas em outros Estados), uma vez que a degradação ambiental não respeita fronteiras nacionais, espalhando-se por toda a cadeia de ecossistemas mundiais. A contaminação química e o aquecimento global são exemplos ilustrativos do que se está a dizer, já que, muitas vezes, os principais afetados pelos efeitos negativos de tais formas de degradação ecológica estarão a milhares de quilômetros de distância das fontes geradoras da poluição<sup>45</sup>.

Nossa própria Carta Magna expressa, em seu art. 4º, IX, a cooperação internacional. E tal, por óbvio, aplica-se também à matéria ambiental:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:  
(...)  
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

Destaque-se, ainda, a importância da cooperação não apenas na tomada de medidas protetivas à natureza, mas também quanto à transferência de conhecimentos em experiências científicas e auxílio tecnológico e financeiro entre as diversas nações, propiciando uma solução conjunta e efetiva dos problemas ambientais que afetam a comunidade global<sup>46</sup>.

Em igual sentido, Mirra aponta os pressupostos indispensáveis da cooperação como sendo:

- a) O dever de informação de um Estado aos outros Estados, nas situações críticas capazes de causar prejuízos transfronteiriços;
- b) O dever de informação e consulta prévias dos Estados a respeito de projetos que possam trazer efeitos prejudiciais aos países vizinhos;
- c) O dever de assistência e auxílio entre os países nas hipóteses de degradações ambientais importantes e catástrofes ecológicas;
- d) O dever de impedir a transferência para outros Estados de atividades ou substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam

---

<sup>45</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental – Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 260.

<sup>46</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 278.

prejudiciais à saúde humana – é o problema da exportação de poluição<sup>47</sup>.

O reconhecimento da necessidade do agir conjunto entre as nações, diga-se, não significa desconsiderar a autonomia de cada Estado em suas determinações próprias, atingindo sua soberania. Ao contrário, é uma garantia de que o agir de cada um não interfira no mesmo direito que o outro tem à soberania e sua autodeterminação<sup>48</sup>.

Esta mesma ideia está expressa no princípio de número 2 da Declaração do Rio, cujo enunciado é

Princípio 2 – Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional<sup>49</sup>.

## 2.7 Princípio da Informação

O direito da coletividade à informação em matéria ambiental está expresso em diversos documentos que tratam do assunto. A Declaração da Eco-92, em um trecho do seu princípio de número 10, menciona que

Princípio 10 - (...) No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios (...).<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental*. In: *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 358.

<sup>48</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 278.

<sup>49</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 de nov. de 2015.

<sup>50</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 de nov. de 2015.

Outro documento, como apontado por Sampaio, que enuncia a ideia do princípio é a Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente, ao dispor, em seu art. 2º, que

A expressão 'informações sobre o meio ambiente' designa toda informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou eletrônica ou sob qualquer outra forma material, a respeito de: a) o estado do meio ambiente, tais como o ar e a atmosfera, as águas, o solo, as terras, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e seus componentes, compreendidos os organismos geneticamente modificados, e a interação desses elementos; b) fatores tais como as substâncias, a energia, o ruído e as radiações e atividades ou medidas, compreendidas as medidas administrativas, acordos relativos ao meio ambiente, políticas, leis, planos e programas que tenham, ou possam ter, incidência sobre os elementos do meio ambiente concernente à alínea a, precedente, e a análise custo/benefício e outras análises e hipóteses econômicas utilizadas no processo decisório em matéria de meio ambiente; c) o estado de saúde do homem, sua segurança e suas condições de vida, assim como o estado dos sítios culturais e das construções na medida onde são, ou possam ser, alterados pelo estado dos elementos do meio ambiente ou, através desses fatores, atividades e medidas visadas na alínea b precedente<sup>51</sup>.

A informação sobre matéria ambiental, para além de formar a opinião pública, busca criar na sociedade uma consciência acerca da importância do tema, posto que seu principal destinatário é o próprio povo. Os órgãos públicos tem o dever de proporcionar a comunicação sistemática do assunto, e não apenas em situações calamitosas. Neste ponto, aliás, a participação de organizações não governamentais e o uso da tecnologia e da informática pela velocidade da transmissão de dados desempenham um papel de grande destaque<sup>52</sup>.

Machado esclarece, também, que a informação ambiental transmitida em tempo suficiente à coletividade, possibilita uma boa apreciação da matéria em tela e tempo hábil para que os interessados tenham condições de agir diante da Administração Pública e do Poder Judiciário. Algo que é totalmente pertinente, dado o caráter fundamental da preservação do meio ambiente para o bem estar de todo e qualquer membro da sociedade. Além disso, o autor é explícito ao sinalizar que “a

---

<sup>51</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Meio Ambiente na Perspectiva do Direito Constitucional Comparado*. In: Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada. José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold, Afrânio José Fonseca Nardy, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 77-78.

<sup>52</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 128.

não informação de eventos significativamente danosos ao meio ambiente por parte dos Estados merece ser considerada crime internacional”<sup>53</sup>.

A exceção, por aqui, ao dever de informação, do ponto de vista da Constituição da República Federativa do Brasil, está apenas na hipótese contida no art. 5º, XXXIII, conforme abaixo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado<sup>54</sup>;

Em se falando da Constituição, aliás, uma observação é essencial: a publicidade do estudo de impacto ambiental. Junto a isto, o art. 225 também sinaliza para a necessidade da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização de toda a coletividade para a preservação do meio ambiente<sup>55</sup>, conforme segue:

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;  
VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;<sup>56</sup>

<sup>53</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 128.

<sup>54</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 26 de nov. de 2015.

<sup>55</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Meio Ambiente na Perspectiva do Direito Constitucional Comparado*. In: *Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada*. José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold, Afrânio José Fonseca Nardy, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 79.

<sup>56</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 26 de nov. de 2015.

## 2.8 Princípio da Prevenção

O princípio em questão refere-se àquilo que é cientificamente provado, com informações certas e precisas, sobre o perigo e/ou risco envolvidos no desenvolvimento de determinada conduta. A prevenção, portanto, busca evitar que sejam novamente cometidas aquelas atividades que, sabidamente, são perigosas e oferecem riscos ao meio ambiente<sup>57</sup>.

A justificativa para a aplicação da prevenção reside no perigo potencial de que a atividade em questão, cujo perigo já é conhecido, venha a produzir efeitos indesejados geradores de dano ambiental. E ele é potencial por representar um perigo concreto, com ocorrência possível e verossímil<sup>58</sup>.

Como outros princípios que regem a matéria ambiental, a prevenção também está contemplada na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, através de seu princípio de número 8, tendo como conteúdo o seguinte:

Princípio 8 – A fim de conseguir-se um desenvolvimento sustentado e uma qualidade de vida mais elevada para todos os povos, os Estados devem reduzir e eliminar os modos de produção e de consumo não viáveis e promover políticas demográficas apropriadas<sup>59</sup>.

Como se depreende, a prevenção tem como objetivo prever, prevenir e evitar modificações no espaço natural que tenham como consequência prejuízos à saúde do homem e do ambiente em que ele está inserido. Isto implica dizer que o agir humano deve estar atento aos efeitos a serem sentidos no meio, devendo haver, pois, uma avaliação prévia a fim de evitar aqueles que trarão prejuízo<sup>60</sup>.

Machado elenca, para fins de aplicação do princípio, 12 itens essenciais, a saber:

---

<sup>57</sup> LEITE, José Rubens Morato; Ayala, Patrick de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 71.

<sup>58</sup> LEITE, José Rubens Morato; Ayala, Patrick de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 71.

<sup>59</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 26 de nov. de 2015.

<sup>60</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 121.

- 1 – identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza;
- 2 – identificação das fontes contaminantes das águas e do ar, quanto ao controle da poluição;
- 3 – identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico;
- 4 – planejamento ambiental e econômico integrados;
- 5 – ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão;
- 6 – Estudo de Impacto Ambiental;
- 7 – prestação de informações contínuas e completas;
- 8 – emprego de novas tecnologias;
- 9 – autorização ou licenciamento ambiental;
- 10 – monitoramento;
- 11 – inspeção e auditoria ambientais;
- 12 – sanções administrativas ou judiciais<sup>61</sup>.

No Brasil, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente traz, em seu art. 2º, a consagração do princípio da prevenção, ao mencionar que

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:  
 (...)
   
III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas<sup>62</sup>;

Tome-se como exemplo da aplicação do princípio o que elenca Milaré, quando o perigo é certo e quando os elementos disponíveis no caso concreto são suficientemente seguros para comprovar que a execução da atividade é, de fato, perigosa:

Tome-se o caso, por exemplo, de indústria geradora de matérias particuladas que pretenda instalar-se em zona industrial já saturada, cujo projeto tenha exatamente o condão de comprometer a capacidade de suporte da área. À evidência, em razão dos riscos ou impactos já de antemão conhecidos, outra não pode ser a postura do órgão de gestão ambiental que não a de – em obediência ao princípio da prevenção – negar a pretendida licença<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 122.

<sup>62</sup> BRASIL. Lei 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.. Brasília, DF. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm) >. Acesso em: 27 de nov. de 2015.

<sup>63</sup> MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 263.

Há que se mencionar, contudo, que a prevenção dos danos dificilmente é capaz de eliminar todo e qualquer dano decorrente da atividade exercida na natureza. Como se sabe, praticamente todo o agir humano impacta, em algum grau, o ambiente em que está inserido. Em verdade, conforme aponta Antunes, tenta-se estabelecer um conjunto de nexos de causalidade capaz de apontar quais as consequências mais prováveis a serem sofridas pelo meio no futuro<sup>64</sup>.

O autor também relaciona a prevenção com os licenciamentos ambientais e os estudos de impacto ambiental, ao mencionar que

O licenciamento ambiental e, até mesmo, os estudos de impacto ambiental podem ser realizados e são solicitados pelas autoridades públicas. Pois tanto o licenciamento quanto os estudos prévios de impacto ambiental são realizados com base em conhecimentos acumulados sobre o meio ambiente. O licenciamento ambiental, na qualidade de principal instrumento apto a prevenir danos ambientais, age de forma a evitar e, especialmente, minimizar e mitigar os danos que uma determinada atividade causaria ao meio ambiente, caso não fosse submetida ao licenciamento ambiental<sup>65</sup>.

A prevenção, importante dizer, é o fundamento dos objetivos do Direito Ambiental, estando voltada para o momento anterior ao dano, ainda na possibilidade do risco. E a razão para tanto é que a reparação, que nem sempre é possível, é substancialmente onerosa. Ainda que muitos danos ambientes sejam, de alguma forma, compensáveis, a verdade é que, em sua maioria, são irreparáveis. Por isso, a tomada de medidas acautelatórias frente a empreendimentos e atividades com grande possibilidade de gerar impactos na natureza é a tônica da matéria<sup>66</sup>.

## 2.9 Princípio da Precaução

Como aponta Antunes, não há um consenso sobre a definição precisa do princípio da precaução. Assim, buscou-se atingir uma definição daquilo que ele não é, qual seja:

---

<sup>64</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.48.

<sup>65</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.48.

<sup>66</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 263-264.

Para evitar mal-entendidos e confusões é necessário que se elabore o que o PP não é. O PP não é baseado no “risco zero”, mas objetiva alcançar riscos ou perigos menores ou mais aceitáveis. Ele não é baseado em ansiedade ou emoção, mas é uma regra de decisão racional, baseada em uma ética, que busca usar o melhor dos sistemas científicos de processos complexos para tomar decisões mais sábias. Finalmente, como qualquer outro princípio, o PP em si próprio não é um algoritmo de decisão e não pode garantir consistência entre casos. Assim como em casos judiciais, cada caso terá algo de diferente, tendo os seus próprios fatos, incertezas, circunstâncias e decisores, e o elemento de julgamento não pode ser eliminado<sup>67</sup>.

É evidente que a análise do que é um risco tolerável é bastante difícil, posto que o que hoje pode ser considerado mais adequado não necessariamente será o que no futuro será considerado como tal. Isso implica, também, em escolher quais são os danos ou riscos com que a sociedade concorda como devendo ser prevenidos e quais aqueles que são aceitos<sup>68</sup>.

O princípio, por estar na zona da incerteza do conhecimento científico, trabalha com hipóteses, com vistas à diminuição de custos de experimentação através da adoção de procedimentos que embasem a tomada de decisões em situações controversas ou sobre as quais não se consegue determinar com clareza os impactos práticos. Exemplos típicos sobre a precaução podem ser encontrados na análise de assuntos como o aquecimento global, a engenharia genética, os organismos conhecidos como transgênicos, a clonagem, a exposição a campos eletromagnéticos, dentre outros, sobre os quais a ciência ainda não conseguiu chegar a um consenso<sup>69</sup>. Assuntos dessa ordem, em geral, costumam levantar inúmeros debates e posicionamentos, justamente pela ausência da certeza científica.

Nesse mesmo sentido, Mirra salienta que a incerteza científica não deve ser utilizada para justificar a falta de tomada de medidas capazes de impedir danos ao

---

<sup>67</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.31: “To avoid misunderstandings and confusions, it is useful to elaborate on what the PP is not. The PP is not based on “zero risks” but aims to achieve lower or more acceptable risks or hazards. It is not based on anxiety or emotion, but is a rational decision rule, based in ethics, that aims to use the best of the “systems sciences” of complex processes to make wiser decisions. Finally, like any other principle, the PP in – itself is not a decision algorithm and thus cannot guarantee consistency between cases. Just as in legal court cases, each case will be somewhat different, having its own facts, uncertainties, circumstances, and decision-makers, and the element of judgment cannot be eliminated”.

<sup>68</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.33.

<sup>69</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 264.

meio ambiente, uma vez que tais podem acabar levando a uma situação irreversível. Dessa maneira, uma atividade potencialmente nociva deverá ser evitada ou, pelo menos, ser objeto de rigoroso controle. Caso contrário, quando se tiver uma dimensão mais precisa da extensão do dano, poderá ser tarde demais para sua reversão ou mesmo reparação<sup>70</sup>.

Enquanto princípio, aliás, é importante explicitar que a precaução não pode ser confundida com uma cláusula aberta, geral e indeterminada. Antunes, inclusive, alerta para “que se defina o que se pretende prevenir e qual o risco a ser evitado”<sup>71</sup>.

Mesmo assim, conforme aponta Hammerschmidt, a precaução aponta para um risco não avaliável, uma vez que não há como ser mensurado, e justamente por isso é tão importante, reforçando a defesa dos interesses sociais coletivos, entre eles o meio ambiente e a saúde pública, frente aos interesses econômicos<sup>72</sup>.

O princípio da precaução traz consigo algumas características que ajudam em sua compreensão. Um dos primeiros aspectos a serem considerados é a existência ou não de um risco real ou a possibilidade de dano ao meio ambiente e ao ser humano.

Esse questionamento é fundamental, pois delimita a esfera de caracterização do princípio com outro bastante próximo a ele: a prevenção. Se há certeza que o dano ambiental ocorrerá de uma determinada conduta, ele deverá ser prevenido, posto que sua ocorrência já estará sinalizada. Entretanto, a incerteza também obriga que sejam tomadas medidas de zelo e proteção: mesmo havendo dúvida científica, a impossibilidade ou inviabilidade de reparação futura, riscos sempre presentes em matéria ambiental, justificam a tomada de medidas protetivas<sup>73</sup>.

Outro ponto para um bom entendimento do princípio refere-se à gravidade do dano ou a intensidade do impacto. Conforme aponta Wold, as decisões dos tribunais

---

<sup>70</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental*. In: *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 354.

<sup>71</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.31.

<sup>72</sup> HAMMERSCHMIDT, Denise. *Risco na Sociedade Contemporânea e o Princípio da Precaução*. In: *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 371-372.

<sup>73</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 107.

nacionais convergem para a ideia de que o dano ou impacto ambiental precisa ser significativo, o que, em geral, pode ser mensurado pelo estudo de impacto ambiental, ferramenta que constitui um instrumento básico de determinação antecipada de impactos de certas atividades no ambiente e que está prevista na legislação ambiental da maioria dos países<sup>74</sup>.

O caso concreto, como pode se depreender, é importante para o estabelecimento da aplicação do princípio. A indicação das ações a serem tomadas acaba levando em consideração a extensão de sua viabilidade econômica para o país que as adotará, sendo variáveis, portanto, se é uma nação desenvolvida ou em desenvolvimento. Ainda que haja críticas a tal critério, Wold menciona que as decisões dos tribunais de diferentes países estão de acordo com essa diferenciação<sup>75</sup>.

O autor ainda elenca a questão dos custos da comprovação da certeza científica de uma determinada atividade, ao ressaltar que

Outra questão a ser enfrentada para uma correta compreensão do princípio da precaução consiste em se estabelecer a quem cabe o ônus de demonstrar se existe ou não certeza científica suficiente sobre o curso de ação a ser adotado, se os impactos negativos a eles associados são considerados significativos e se as medidas de prevenção propostas são ou não economicamente viáveis. A Declaração do Rio não menciona especificamente que esse ônus recai sobre quem se propõe a desenvolver uma obra ou atividade qualquer da qual decorrem riscos ambientais significativos. Não obstante, outras articulações de princípio da precaução no plano internacional afirmam de forma específica que cabe ao proponente da obra ou atividade o ônus da prova dos fatos relevantes associados à sua implementação. Correspondendo a uma sensível alteração nas diretrizes que, por muito tempo, orientaram a formulação de medidas de política ambiental em muitos países, esse entendimento assenta-se no reconhecimento, obtido no curso da própria adoção do princípio da precaução, de que impactos ambientais negativos graves encontram-se inerentemente associados a muitos projetos e atividades de diferente natureza e magnitude (...)<sup>76</sup>.

Dessa forma, fica evidenciado pela explanação do autor que o ônus de demonstração dos riscos a serem evitados e da viabilidade ambiental de

---

<sup>74</sup> WOLD, Chris. *Introdução ao estudo dos princípios de direito internacional do meio ambiente*. In: *Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada*. José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold, Afrânio José Fonseca Nardy, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 19.

<sup>75</sup> WOLD, Chris. *Introdução ao estudo dos princípios de direito internacional do meio ambiente*. In: *Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada*. José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold, Afrânio José Fonseca Nardy, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 19-20.

<sup>76</sup> WOLD, Chris. *Introdução ao estudo dos princípios de direito internacional do meio ambiente*. In: *Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada*. José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold, Afrânio José Fonseca Nardy, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 21.

determinada ação são de responsabilidade de quem será diretamente beneficiado pela sua execução. Esse entendimento, inclusive, encontra escopo na jurisprudência nacional, conforme acórdão que segue<sup>77</sup>:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AGENTE ECONÔMICO NA CATEGORIA DE REVENDA VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. LICENÇA AMBIENTAL; AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO; APLICAÇÃO DE PENALIDADE: ATRIBUIÇÕES DA ANP. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULAS ASSUMIDAS PELA EMPRESA EM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC. RESOLUÇÃO N. 41/2013 DA ANP. REGULARIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE CULMINOU NA APLICAÇÃO DE SANÇÃO. - Para que um particular possa explorar atividade econômica de revenda de combustíveis automotivos, é necessária edição de ato de autorização pela ANP, a qual detém poderes regulamentar e de polícia na verificação dos requisitos necessários ao exercício da atividade. - O poder público, ao autorizar atividades potencialmente poluidoras, deve se pautar pelo princípio da precaução em matéria ambiental, a determinar que 'há uma inversão nos padrões jurídicos tradicionais que, em matéria ambiental, indicavam a manutenção das atividades das empresas apontadas como poluidoras até a juntada aos autos de prova demonstrando a efetiva degradação do meio ambiente. O ônus da prova, portanto, pertencia àquele que alegava a existência de atividade poluidora. A aplicação do princípio da precaução, no entanto, impõe a inversão do ônus da prova. Desse modo, até que sejam exaustivamente examinadas as provas e constatado de forma inequívoca que as atividades em tela não oferecem risco de dano irreparável ao ambiente, não se pode autorizar as empresas apontadas como poluidoras a exercer atividades que apresentem perigos significativos ao meio ambiente.' (AGRAVO DE INSTRUMENTO 5006557-46.2012.404.0000. TERCEIRA TURMA. Relatora MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA. Data da Decisão 02/05/2012. D.E. 03/05/2012). - Hipótese na qual a autora não comprovou que cumpria as exigências de adequação formuladas no TAC, consoante o cronograma nele estipulado, tampouco que estava providenciando o protocolo de prorrogação do termo, de maneira que se verifica a regularidade do processo administrativo que lhe impôs sanção, consistente na revogação da autorização de funcionamento. - O argumento de que a Resolução n. 41/2013 da ANP padece de lastro legal é insustentável, pois o regulamentador retira seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal. Orientação do STF. - Não houve quebra do princípio da confiança e, tampouco, da não surpresa, porque a exigência de licenciamento ambiental era anterior à espontânea adesão da autora à atividade, além do que a sanção foi aplicada após trâmite de processo administrativo em que se assegurou o contraditório ao agente econômico. - Apelação improvida. (TRF4, AC 5012828-25.2014.404.7009, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Ricardo Teixeira do Valle Pereira, juntado aos autos em 23/11/2015)

---

<sup>77</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Apelação Cível nº 5012828-25.2014.404.7009. Apelante: Comercial de Combustíveis Domene LTDA. Apelado: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. Relator: Ricardo Teixeira do Valle Pereira. Porto Alegre. Disponível em: <[http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php)>. Acesso em: 27 de nov. de 2015.

De todo modo, por mais que a figura do princípio gere alguns questionamentos, o fato é que ele tem começado a ser incorporado pela doutrina e pela jurisprudência nacional e estrangeira. Explicitamente, aliás, a Declaração do Rio trouxe a precaução como medida essencial a ser observada pelos diversos Estados na promoção da defesa do meio ambiente, o que pode ser observado pela leitura do seu princípio de número 15, cuja redação é a seguinte:

Princípio 15 - Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental<sup>78</sup>.

Pela lógica, a precaução pode ser entendida como um prolongamento da prevenção, na medida em que expande seus efeitos para os riscos incertos, aqueles que são desconhecidos. Significa dizer que o agir protetivo não pode ser adiado por uma incerteza, pois a desconfiança sobre a segurança ou não de determinada atividade, na falta de certeza do que realmente poderá acontecer, deve ser usada para evitar um potencial dano<sup>79</sup>.

Setzer e Gouveia, ao definirem o princípio, atrelam a ele as ideias da prudência e da responsabilidade ao sugerirem que as gerações atuais ajam de modo a não ameaçar o equilíbrio ambiental. Atribuem, portanto, a responsabilidade pelo meio ambiente a ser deixado para as gerações futuras aos atos praticados agora. Em nome da conservação do meio ambiente e da continuidade da vida no planeta, portanto, o agir humano deve estar pautado por condutas que sugiram cuidado, cautela e gestão, evitando ou, pelo menos, minimizando os impactos a serem sofridos pela natureza<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 27 de nov. de 2015.

<sup>79</sup> SOUZA, Júpiter Palagi de; SOUZA, Larissça Oliveira Palagi de. *Princípio da Precaução*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 467.

<sup>80</sup> SETZER, Joana; GOUVEIA, Nelson da Cruz. *Princípio da Precaução rima com ação*. In: Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 429.

### 3 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

#### 3.1 Conceito

Um dos mais notáveis instrumentos para equilibrar a equação entre qualidade do meio ambiente e o desenvolvimento necessário da economia, o Estudo de Impacto Ambiental, ou EIA, deve ser elaborado antes do começo de qualquer obra ou atividade que seja potencialmente causadora de uma degradação na natureza<sup>81</sup>.

A Declaração do Rio de Janeiro, inclusive, trouxe em seu texto a previsão de realização do estudo como parte fundamental da promoção de proteção ao meio ambiente, em seu princípio de número 17, o qual refere que

Princípio 17 – A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependem de uma decisão de autoridade nacional competente<sup>82</sup>.

A introdução da obrigatoriedade deste mecanismo de tutela ambiental prima pelo manejo adequado dos recursos disponibilizados pelo meio e pelo emprego correto de matérias-primas e utilização de tecnologias menos nocivas à natureza. Além disso, a participação da sociedade é estimulada pela sua elaboração e se evita futuros investimentos desnecessários para o controle da atividade<sup>83</sup>.

Segundo a resolução nº 1 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, o impacto ambiental é a alteração, nos termos definidos em seu art. 1º, do meio pela atividade humana, conforme segue:

Art. 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:  
I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

<sup>81</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 745.

<sup>82</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 28 de nov. de 2015.

<sup>83</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 746.

- II – as atividades sociais e econômicas;
- III – a biota;
- IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V – a qualidade dos recursos ambientais<sup>84</sup>.

O papel do Estudo de Impacto Ambiental, portanto, é qualificar e, na medida do possível, quantificar de antemão o tamanho do impacto que determinada atividade acarretará ao meio ambiente, dando um bom suporte para o seu planejamento. De forma sintética, é o estudo das alterações mais prováveis das características econômicas, biológicas e sociais da execução do projeto de uma obra<sup>85</sup>.

Na definição de Bugalho, o estudo pode ser definido como

O estudo que precede a execução de qualquer projeto, público ou privado, que possa implicar em significativa degradação do ambiente, para que se avalie suas dimensões e interferências nos atributos de qualquer dos elementos que compõem o meio ambiente natural. Cuida-se, pois, de um meio de atuação preventiva, que tem por escopo evitar as consequências nocivas ao ambiente, ou ao menos minimizá-las<sup>86</sup>.

O EIA tem sua existência evidenciada pelo princípio da prevenção, na medida em que busca, ao máximo, evitar, ou ao menos diminuir, o dano ambiental. Sua essência é, pois, preventiva, e ele pode ser inserido como uma das etapas mais importantes para a concessão do licenciamento ambiental. Segundo aponta Fiorillo, ele é um instrumento cujas origens remontam ao ordenamento jurídico americano, sendo que o Brasil, além de outros países como a Alemanha e a França, tomou-no por empréstimo, incorporando-o à sua legislação, como reconhecimento do caráter fundamental de sua execução para a preservação da natureza<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. *Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23> >. Acesso em: 28 de nov. de 2015.

<sup>85</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 747.

<sup>86</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: *Direito ambiental: tutela do meio ambiente*. Volume IV/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 143.

<sup>87</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 88.

### 3.2 Fundamento Constitucional

A Constituição expressa claramente o EIA como um pressuposto para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbindo ao Estado a obrigatoriedade de sua exigência em situações de instalação de obras ou execução de certas atividades potencialmente causadoras de danos e degradação à natureza<sup>88</sup>.

Tal pode ser constatado através da leitura da CRFB, pelo seguinte trecho do art. 225:

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade<sup>89</sup>;

Cabe mencionar que o estudo destina-se, pela forma como disposto na CRFB, às obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, e não a todo e qualquer empreendimento que impacte a natureza. O próprio conceito de impacto significativo fica em aberto, o que pode trazer alguma dificuldade para enquadrar determinados casos quanto à exigência ou não de apresentação do estudo para posterior concessão de um licenciamento ambiental<sup>90</sup>.

Assim, Fiorillo explicita que

O EIA/RIMA nem sempre poderá ser exigido nas obras ou atividades que não forem de significativa impactação e que o conceito de obra ou atividade deverá ser compreendido de forma ampla. Na verdade, o referencial à exigência do estudo encontra-se vinculado ao efeito e à impactação que

---

<sup>88</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 197.

<sup>89</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 28 de nov. de 2015.

<sup>90</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 90.

possa causar e não propriamente à natureza do empreendimento (obra, atividade, construção, etc.)<sup>91</sup>.

Entretanto, antes mesmo do advento na Constituição vigente, a Lei 6.938/81 já o considerava como um expressivo instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, indicando-se como pressuposto indispensável aos licenciamentos de construção, instalação, ampliação, e funcionamento de empreendimentos e ações com prováveis chances de causarem degradação na natureza<sup>92</sup>. Conforme segue a lei em questão, ao tratar dos instrumentos da referida política:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:  
(...)  
III - a avaliação de impactos ambientais<sup>93</sup>;

A mesma lei, inclusive, esclarece que é necessário compatibilizar o desenvolvimento da economia social com a preservação do meio ambiente e com a manutenção do equilíbrio ecológico, definindo-os entre os seus principais objetivos<sup>94</sup>. Assim, é possível que realmente sejam concretizados princípios como o do ambiente ecologicamente equilibrado e do desenvolvimento sustentável, conforme seu art. 4º:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:  
I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico<sup>95</sup>;

### 3.3 Objetivo do Estudo

Por ser o instrumento jurídico que melhor define a vocação de prevenção do Direito Ambiental, o Estudo de Impacto Ambiental busca prever o dano consequente

<sup>91</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 90.

<sup>92</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 197.

<sup>93</sup> BRASIL. Lei 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.. Brasília, DF. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 29 de nov. de 2015.

<sup>94</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 197.

<sup>95</sup> BRASIL. Lei 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. Brasília, DF. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 29 de nov. de 2015.

da atividade antes que ela seja executada. O momento para sua elaboração, portanto, é anterior até mesmo aos atos preparatórios do projeto, uma vez que suas apresentação e aprovação são essenciais para que se comece a implantação do projeto<sup>96</sup>.

Para que possa realmente prevenir a ocorrência de danos ambientais, apresenta três condicionamentos básicos: transparência administrativa, consulta aos interessados e motivação da decisão ambiental.

A transparência administrativa encontra escopo no princípio da informação, já que

Considera os efeitos ambientais de um determinado projeto, alcançada no momento em que o órgão público e o proponente liberam todas as informações de que dispõem, respeitado apenas o sigilo industrial<sup>97</sup>.

Por consulta aos interessados, entende-se que, além de transparente, caráter fundamental das ações que envolvem o Poder Público, haja interesse público na execução do projeto, posto que

Consiste na efetiva participação e fiscalização da atividade administrativa por parte da comunidade, a ponto de poder exprimir suas dúvidas e preocupações antes que seja muito tarde. De fato, não basta que o procedimento do EIA seja transparente. Há que ser, de igual forma, participativo, pois uma decisão ambiental arbitrária, mesmo que absolutamente transparente, não atende ao interesse público<sup>98</sup>.

E a motivação ambiental, como demais atos do Estado, exprime-se pela exigência de apontar os fundamentos de uma decisão, até para garantir eventuais questionamentos, já que se baseia

No princípio de que “existe uma obrigação de motivar todo ato criador de situações desfavoráveis para o administrado”. De tal arte, quando a Administração opta por uma das alternativas apontadas pelo EIA que não seja, ambientalmente falando, a melhor, ou quando deixa de determinar a elaboração do EIA por reconhecer a inexistência de significativa degradação, deve fundamentar sua decisão, inclusive para possibilitar seu questionamento futuro pelo Poder Judiciário<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 747.

<sup>97</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 748.

<sup>98</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 748.

<sup>99</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 748.

### 3.4 Equipe Responsável e Responsabilidade pela Condução

Pela complexidade envolvida na elaboração do estudo, o EIA requer uma equipe técnica composta por profissionais das mais diversas áreas do conhecimento. Entre eles, podem estar inseridos biólogos, físicos, geólogos, psicólogos e sociólogos, por exemplo, que serão responsáveis pela avaliação dos impactos ambientais, tanto os positivos quanto os negativos, referentes ao projeto que se pretende executar. De tal maneira, será possível ter em mãos um estudo aprofundado e completo sobre todas as questões envolvidas com a pretensa atividade<sup>100</sup>.

A previsão para tanto está na Resolução de número 237 do CONAMA, datada de 1997, que revogou o art. 7º da Resolução número 1 e, em seu art. 11, passou a dispor que:

Art. 11 – Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único – O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no *caput* deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais<sup>101</sup>.

Pelo exposto, também fica bastante evidenciado que todas as despesas e custos que dizem respeito à elaboração dos elementos do estudo deverão ser arcados pelo proponente do projeto. Não teria sentido, aliás, que fosse diferente, dado que será o próprio empreendedor da atividade quem irá auferir lucros com a instalação das atividades, caso aprovado o EIA<sup>102</sup>.

Quanto à equipe responsável, há que se mencionar que ela não precisa, necessariamente, ser independente do proponente do projeto. Por mais que houvesse, no art. 7º da Resolução número 1 do CONAMA, uma obrigatoriedade de independência, tal foi posteriormente revogado pelo art. 21 da Resolução 237, já que

---

<sup>100</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 91.

<sup>101</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 92.

<sup>102</sup> MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 763.

a proibição extravasa o disposto na própria Constituição e na legislação federal regulamentadora e dava margem à criação de uma “indústria do EIA” por escritórios de consultoria privada, sendo que houve registros de estudos padrão, pré-fabricados em série, o que não atende ao interesse público de um estudo real e sério que busque evitar ou, ao menos, minimizar as agressões à natureza<sup>103</sup>.

De fato, imputar aos envolvidos diversas esferas de responsabilidade já é uma garantia de que o estudo deverá ser bem desenvolvido, garantindo que sejam evitadas imprecisões ou manipulações de dados para favorecer a aprovação de um EIA que não seja condizente com a realidade. Neste sentido, Bugalho confirma tal tese

Porque o estudo de impacto ambiental é parte integrante do processo de licenciamento para a instalação de qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental e porque também o órgão ambiental público licenciante levará em considerações as conclusões nele expostas para a concessão da licença e, por fim, porque eventualmente essas conclusões podem não corresponder com a realidade – por dolo ou culpa do proponente ou dos técnicos integrantes da equipe multidisciplinar – e implicar em danos irreversíveis ao meio ambiente, é que expressamente foi consignada a responsabilidade administrativa, civil e penal do empreendedor e dos profissionais subscritores do estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório<sup>104</sup>.

Quanto à responsabilidade administrativa que pode ser apurada, tome-se como definição de infração administrativa aquela constante no art. 70 da Lei 9.605 de 1998, que dispõe o seguinte:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente<sup>105</sup>.

Aqueles que infringirem o disposto no art. acima, vitais para a manutenção e preservação do meio ambiente saudável, estarão sujeitos às sanções estabelecidas no art. 72, que dispõe o seguinte:

---

<sup>103</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 760.

<sup>104</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: *Direito ambiental: tutela do meio ambiente*. Volume IV/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 143.

<sup>105</sup> BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)>. Acesso em: 01 de dez. de 2015.

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X – (VETADO)

XI - restritiva de direitos.

§ 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, serão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 2º A advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo.

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;

II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

§ 5º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.

§ 6º A apreensão e destruição referidas nos incisos IV e V do *caput* obedecerão ao disposto no art. 25 desta Lei.

§ 7º As sanções indicadas nos incisos VI a IX do *caput* serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares.

§ 8º As sanções restritivas de direito são:

I - suspensão de registro, licença ou autorização;

II - cancelamento de registro, licença ou autorização;

III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos<sup>106</sup>.

No que tange à responsabilidade civil, tem-se como pressuposto a reparação dos danos sofridos pelo meio ambiente que sejam originários da atividade do

<sup>106</sup> BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)>. Acesso em: 01 de dez. de 2015.

empreendedor, respaldada pelos estudos desenvolvidos pela equipe que elaborou o estudo.

A responsabilidade do empreendedor é objetiva, já que a existência ou não da culpa não o desobriga a proceder à reparação. Na verdade, em se tratando de matéria ambiental, a responsabilidade objetiva vai além da reparação do meio ambiente, uma vez que os dispositivos legais exigem indenização ou reparação dos danos que, por ventura, tenham atingido terceiros. Para sua configuração, basta meramente o nexo causal existente entre a atividade desenvolvida e a ocorrência do dano originado pela obra<sup>107</sup>.

Ainda, a equipe multidisciplinar pode ser responsabilizada por imprudência, negligência ou imperícia, quando comprovada sua atuação dolosa ou culposa. Contudo, tal responsabilidade não é objetiva. Ao empreendedor, assim, cabe ação de regresso contra o causador do dano, ainda que continue obrigado à reparação<sup>108</sup>.

Para a responsabilidade penal, saliente-se que a conduta dolosa ou culposa dos membros da equipe responsável pelo EIA repercutem no Direito Penal. Informações falsas, omissão da verdade e sonegação de informações ou dados técnico-científicos estão inseridas neste contexto<sup>109</sup>.

Ao desempenharem uma função pública, os profissionais do estudo podem ser equiparados a servidores públicos para efeitos de responsabilização, dispensando-se requisitos de permanência e remuneração. Isto porque as funções ou atribuições que desempenham são de indiscutível interesse público. Ainda que particulares, eles trabalham num documento público e, para tanto, a noção de função pública é mais ampla que a de servidor<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. Volume IV/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 150.

<sup>108</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. Volume IV/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 151.

<sup>109</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. Volume IV/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 151.

<sup>110</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. Volume IV/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 152-153.

Sem prejuízo de demais condutas tipificadas em que podem ser enquadrados, destaque-se o disposto no art. 66 e seguintes da Lei 9.605/98, que assim versam:

Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental:

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

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.

Art. 69. Obstar ou dificultar a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão: [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

§ 1º Se o crime é culposo: [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos. [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

§ 2º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa. [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)<sup>111</sup>.

Pelas razões expostas, por mais que tenha sido modificada a orientação original sobre total desvinculação entre equipe e proponente (que era difícil na prática, já que há uma relação jurídica entre ambos, uma vez que as despesas do estudo devem ser arcadas pelo segundo), há um embasamento bastante claro que versa sobre responsabilidade acerca das consequências de um estudo que não atenda à finalidade almejada pela coletividade na prevenção real quanto à degradação ambiental.

---

<sup>111</sup> BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)>. Acesso em: 01 de dez. de 2015.

### 3.5 Diretrizes Gerais

Quatro são as diretrizes que devem ser estritamente observadas quando da elaboração do EIA, conforme disposto no art. 5º da Resolução 1 do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Ainda que haja possibilidade, pela redação do dispositivo, de serem adicionadas mais diretrizes pelos órgãos federal, estaduais e Municípios, estes 04 são inafastáveis e, caso o estudo não os contemple estará sujeito à invalidação<sup>112</sup>.

A primeira das diretrizes afirma que devem ser contempladas todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, levando até a hipótese de não execução da obra como uma possibilidade. Para Bugalho,

O projeto proposto pelo proponente deve ser objeto de análise pela equipe multidisciplinar e desta se exige que se contemple outras proposições das quais pelo menos uma é verdadeira, e que, portanto, não se excluem necessariamente. Tais alternativas serão apreciadas pelo órgão licenciador, que poderá exigir do proponente a adequação do projeto às conclusões dos estudos, sempre de modo a minimizar os impactos negativos do empreendimento. Contudo, se o que se apresenta no projeto é inviável em razão dos altos custos sociais e ecológicos, e não existindo outras alternativas tecnológicas, deverá concluir o EPIA pela não execução do projeto<sup>113</sup>.

A segunda diretriz trata dos impactos ambientais gerados nas fases de implantação e de operação do EIA. Na fase de implantação, pode-se afirmar que são impactos de curto prazo e que não exigem esforços muito grandes para investigação. Em geral, são relacionados às obras civis e sua caracterização não é tão problemática em termos tecnológicos e científicos<sup>114</sup>.

A complexidade vem com os impactos causados durante a fase de operação do empreendimento. Conforme aponta Antunes,

---

<sup>112</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. Volume IV/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 156.

<sup>113</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. Volume IV/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 152-156.

<sup>114</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.628.

Na fase preliminar de planejamento, o projeto não se encontra acabado e, portanto, não há uma definição clara dos equipamentos que serão utilizados pela planta industrial. Normalmente, são utilizados modelos matemáticos, que buscam realizar simulações das situações que ocorrerão quando o empreendimento estiver em pleno funcionamento. Apesar da sofisticação do método, não raro, a natureza apresenta surpresas que os melhores modelos matemáticos têm dificuldade de prever<sup>115</sup>.

Tem-se, como terceira diretriz do Estudo, a definição dos limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza. Por ela, depreende-se que a determinação dos limites da região atingida pela execução do empreendimento possibilita que sejam analisados os impactos ao longo do tempo<sup>116</sup>.

Cabe lembrar que nem sempre as atividades executadas num local surtirão efeitos apenas nele e apenas naquele momento. Como se pode remontar da análise dos princípios da cooperação entre os povos e da equidade intergeracional, atividades que degradam a natureza, até mesmo pela interligação entre todos os biomas da Terra, frequentemente acabam perpetuadas no tempo e alcançam outros territórios. Situações como a de poluição gerada num Estado e que se espalha para outro e da ocorrência de chuvas ácidas demonstram, com clareza, tal noção<sup>117</sup>.

A quarta e última diretriz geral imperativa diz respeito à consideração dos planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade. Por ela, entende-se que a equipe multidisciplinar que trabalha num Estudo de Impacto Ambiental deve estar atenta à existência de alguma ação governamental específica para aquela região, adequando o estudo aos planos e programas existentes, tendo especial cuidado na verificação de compatibilidade entre um e outros<sup>118</sup>.

Quanto a este aspecto, cabe uma breve menção ao zoneamento ambiental, outro instrumento importante da Política Nacional do Meio Ambiente, cuja ideia central está na ocupação ordenada das áreas urbana e rural, através de leis ou

---

<sup>115</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.628.

<sup>116</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.628.

<sup>117</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.628.

<sup>118</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: *Direito ambiental: tutela do meio ambiente*. Volume IV/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 157.

regulamentos expedidos pelo Poder Público. Por ele, o direito de propriedade acaba sofrendo limitações por precisar estar adequado ao interesse coletivo, evidenciando mais uma vez o princípio da supremacia do interesse público frente ao privado. Através dele, procurar-se-á estabelecer áreas específicas para cada tipo de ocupação<sup>119</sup>.

### 3.6 Conteúdo Mínimo do Estudo

Foram fixados 04 requisitos mínimos, pelo Direito, indispensáveis ao procedimento do EIA. São requisitos de substância sobre os quais nem Administração, nem proponente, nem cidadãos interessados podem abrir mão<sup>120</sup>.

O primeiro deles é o Diagnóstico Ambiental da área de influência do projeto, que se materializa através da explanação do meio anterior que antecede a atividade almejada, o que facilita na observação das mudanças provocadas pelo efeito do empreendimento. São expostos os fatores físicos, biológicos e socioeconômicos conjugados com a indicação de quais os métodos utilizados para a sua análise, propiciando que sejam descritas as interações a serem esperadas do sistema quando da implantação da atividade<sup>121</sup>.

Segundo Silva, por cada um destes fatores, entende-se que:

- a) O meio físico: subsolo, águas, ar e clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos de aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrográfico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
- b) O meio biológico e os ecossistemas naturais: a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
- c) O meio socioeconômico: o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 214-215.

<sup>120</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 765.

<sup>121</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 765.

<sup>122</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 203.

Também deve constar a Análise dos Impactos Ambientais, em que devem ser apresentados os impactos ambientais esperados durante as fases de planejamento, implantação, operação e até mesmo de desativação do projeto, com a devida indicação do tempo de duração deles. Esta análise é fundamental porque fornece um prognóstico da qualidade ambiental da área a ser atingida pela atividade, fornecendo material abrangente das repercussões do empreendimento tanto para os casos de adoção do projeto, quanto para as hipóteses de não instauração da proposta<sup>123</sup>.

Como terceiro requisito, a Definição de Medidas Mitigadoras. Com base no resultado do segundo requisito, a Definição busca, acerca dos impactos negativos, minimizá-los, exigindo apresentação e classificação dos mesmos, além da menção expressa daqueles que não poderão ser evitados ou minimizados. A apresentação e classificação das medidas mitigadoras devem versar, segundo Milaré, quanto

- à sua natureza preventiva ou corretiva, avaliando-se, inclusive, a eficiência dos equipamentos de controle de poluição em relação aos critérios de qualidade ambiental e aos padrões de disposição de efluentes líquidos, emissões atmosféricas e resíduos sólidos;
- à fase do empreendimento em que tais medidas deverão ser adotadas: planejamento, implantação, operação e desativação, e para o caso de acidentes;
- ao fator ambiental a que se destinam: físico, biológico ou socioeconômico;
- ao prazo de permanência de suas aplicações: curto, médio ou longo;
- à responsabilidade pela implementação: empreendedor, Poder Público ou outros;
- ao seu custo<sup>124</sup>.

O derradeiro dos quatro requisitos é o Programa de Acompanhamento e Monitoramento dos Impactos Ambientais. É uma atividade que objetiva, em sua avaliação, fazer um levantamento de eventuais ocorrências ambientais durante a execução da obra, do funcionamento do empreendimento e a previsão das condições e meios indispensáveis ao controle dos efeitos. Deve-se buscar compatibilidade com as atividades governamentais, como planos e projetos, que estão sendo levadas a cabo na área em que se pretende executar a ação<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 765.

<sup>124</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 765-766.

<sup>125</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 204-205.

### 3.7 Obras e atividades que exigem o Estudo

Pela leitura do art. 2º da Resolução 1 do CONAMA, há determinadas atividades que dependem da elaboração prévia do Estudo de Impacto Ambiental para que possam ser efetivamente levadas a cabo. São atividades que claramente modificam o meio ambiente e, por isso, dependem da realização do importante instrumento de prevenção para que possa ser emitido o licenciamento após aprovação do órgão estadual responsável ou, em caráter supletivo, pelo IBAMA<sup>126</sup>. De acordo com o dispositivo, são elas:

- 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 de setembro de 1966<sup>158</sup>;
- 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 agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hidróbios);
- 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 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes estaduais ou municipais;
- XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia. (nova redação dada pela Resolução nº 11/86)
- XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas

---

<sup>126</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. Volume IV/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 161.*

áreas de proteção ambiental. (inciso acrescentado pela Resolução nº 11/86);  
XVIII - Empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional. (inciso acrescentado pela Resolução nº 5/87)<sup>127</sup>

O rol exposto acima tem caráter exemplificativo, uma vez que o órgão ambiental responsável pela concessão do licenciamento ambiental tem autonomia para exigir o EIA noutros casos. Aliás, pela concepção do princípio da natureza pública da proteção ambiental, o Estado tem o dever de agir quando deparado com uma situação potencialmente degradadora do meio ambiente, exigindo que o proponente do empreendimento forneça um estudo detalhado que permita a manutenção do ambiente equilibrado, como forma de proteger a comunidade que poderá ser diretamente atingida pela atividade e prevenindo danos ambientais que, talvez, sejam até mesmo irreversíveis.

Na hipótese de uma atividade que esteja fora do rol elencado ter dispensa de execução do EIA pelo Poder Público, acaso configurado o seu potencial de degradação ambiental, o Poder Judiciário poderá ser acionado em nome da defesa do ambiente ecologicamente equilibrado. Não pode, de maneira alguma, o Estado abster-se de agir diante de uma situação desta natureza, que foge completamente aos deveres de prevenção e precaução para com o meio<sup>128</sup>.

### 3.8 O Relatório de Impacto Ambiental

O chamado Relatório de Impacto Ambiental, ou apenas RIMA, é parte integrante do Estudo de Impacto Ambiental, sendo o seu relatório, a concretização dos dados de ordem técnica e científica que foram levantados ao longo do trabalho feito pela equipe multidisciplinar. De modo sintético, pode-se dizer que ele é um resumo das informações levantadas ao longo do trabalho e deve ser apresentado da

---

<sup>127</sup> CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. *Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23> >. Acesso em: 03 de dez. de 2015.

<sup>128</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. Volume IV/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 161-162.

forma mais simplificada e acessível ao grande público possível, até mesmo em observância ao princípio da informação, propiciando que todos compreendam o disposto em seu texto e, assim saibam quais os impactos a serem sentidos<sup>129</sup>.

Conforme frisado por Silva,

O relatório de impacto ambiental – RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental. Por ele, a equipe multidisciplinar oferece seu parecer sobre a viabilidade do projeto, seu impacto no meio ambiente, as alternativas possíveis e convenientes, assim como a síntese das atividades técnicas desenvolvidas no estudo. Requer, por isso, que seja apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possa entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação<sup>130</sup>.

Para garantir o acesso ao seu conteúdo, é fundamental que a ele seja dada grande divulgação, sobretudo para a população a ser diretamente afetada pela eventual concessão da licença para execução da obra ou empreendimento. A exceção possível quanto às informações a serem publicizadas, importante que se diga, é quanto ao sigilo industrial<sup>131</sup>.

O art. 9º da Resolução de número 1 do CONAMA traz o rol dos dados que deverão constar do Relatório de Impacto Ambiental quando de sua apresentação. Os itens elencados são obrigatórios, mas não exaustivos. Há possibilidade de serem acrescentadas demais informações que, para a atividade que estiver sendo analisada, venham a ser pertinentes. Os itens mínimos, porém, são:

Art. 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:  
I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;  
II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos e perdas de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;  
III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;  
IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os

<sup>129</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.643.

<sup>130</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 205.

<sup>131</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p.643.

horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderem ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral)<sup>132</sup>.

Vencidas todas as etapas, o Estudo de Impacto Ambiental poderá ser encaminhado para a audiência pública, oportunidade em que os interessados poderão ter acesso ao texto do Relatório de Impacto Ambiental do projeto e tirar dúvidas acerca do seu conteúdo. Na ocasião, poderão ser recolhidas críticas e sugestões a respeito da obra que motivou a elaboração do estudo<sup>133</sup>.

Este passo é fundamental porque a sessão é um requisito formal essencial para a licença a ser concedida, em obediência às diretrizes de participação e informação que devem nortear todo o procedimento<sup>134</sup>. Em caso de não realização da audiência, a licença que for concedida será inválida.

A audiência, enquanto forma de participação efetiva da sociedade nas questões ambientais, está inclusive prevista na Declaração do Rio, em seu princípio de número 10, no seguinte trecho:

Princípio 10 - A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e

---

<sup>132</sup> CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. *Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23> >. Acesso em: 03 de dez. de 2015.

<sup>133</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 769.

<sup>134</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 770.

administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos<sup>135</sup>.

### 3.9 Desafios

Ainda que esteja em processo de amadurecimento e que ainda dependa de uma regulamentação através de lei ordinária, é inegável que o Estudo de Impacto Ambiental, junto ao Relatório de Impacto Ambiental dele decorrente, exerce um papel de suma importância no que tange à preservação do meio ambiente. Ele detém um papel de destaque, enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, quanto ao controle de qualidade das decisões a serem tomadas sobre a natureza em solo nacional<sup>136</sup>.

Entretanto, por mais que o Brasil tenha incorporado a figura do EIA, a notoriedade dos fatos demonstra que a inaplicação ou aplicação inadequada das normas ambientais permanece. Em qualquer esfera, seja ela federal, estadual, distrital ou municipal, o patrimônio ambiental nacional continua sendo severamente agredido<sup>137</sup>.

Pode-se perceber que, noutros países, tem havido uma progressiva conscientização acerca da urgência da proteção do ambiente e dos recursos dele provenientes, com permanentes e crescentes ajustes em suas devidas políticas ecológicas de conservação ambiental. No Brasil, contudo, Custódio afirma que se verifica o oposto, com execução de uma política que, segundo suas palavras, é “antiecologica” ou “antiambiental”. Afirma, inclusive, que as políticas implementadas visam

---

<sup>135</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 03 de dez. de 2015.

<sup>136</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 773.

<sup>137</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes*. Campinas: Millennium Editora, 2005, p. 751.

Apenas ao desenvolvimento econômico, sob a orientação de notórios grupos de pressão de entidades nacionais e multinacionais, com a criminosa convivência de certos políticos, administradores, profissionais, técnicos ou funcionários inescrupulosos, o que vem contribuindo para a galopante deterioração da qualidade de vida nas cidades, em regiões inteiras e em todo o país<sup>138</sup>.

Para além de ser um mero instrumento burocrático, o Estudo, junto ao seu Relatório, tem um papel de grande importância na garantia da manutenção do meio em condições de equilíbrio. Mesmo assim, ainda há uma diferença gritante entre a previsão legal e o que se observa na prática<sup>139</sup>. Casos de projetos ecologicamente destrutivos, sem a realização de um estudo prévio que consiga avaliar e mensurar seus impactos ambientais, ainda são uma difícil realidade presente no país<sup>140</sup>.

Dada a importância da matéria, aponta Bugalho que, ainda que a figura do Estudo de Impacto Ambiental tenha sido inserida no texto da Constituição, tendo reconhecido seu papel fundamental enquanto instrumento de defesa da natureza, falta uma legislação que consagre as hipóteses em que é cabível a sua exigibilidade, ao menos com um rol exemplificativo, definindo forma e conteúdo. Defende que a lei não deve delegar

A órgão da administração a sua regulamentação através de resoluções, isso porque a edição destas não é precedida dos debates que o tema requer, não se coadunando com o moderno Estado Democrático de Direito<sup>141</sup>.

O ideal seria que o Estudo de Impacto Ambiental alcançasse um *status* muito maior do que o de mero instrumento formal de licenciamento ambiental. Num país carente como o Brasil, o estudo, com seus dados tão variados, pode ser um excelente mecanismo de planejamento sobre os recursos naturais e ter um caráter educativo sobre questões locais, regionais e globais referentes ao meio ambiente<sup>142</sup>.

---

<sup>138</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes*. Campinas: Millennium Editora, 2005, p. 751.

<sup>139</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 774.

<sup>140</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes*. Campinas: Millennium Editora, 2005, p. 752-753.

<sup>141</sup> BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: *Direito ambiental: tutela do meio ambiente*. Volume IV/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 163.

<sup>142</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 774.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho propôs-se a deixar clara a importância que o Direito Ambiental adquiriu ao longo do tempo. A realização de eventos como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, foi fundamental para que fossem estabelecidos princípios fundamentais para a proteção do meio ambiente.

No Brasil, a matéria ganhou destaque especial. Pautado por um modelo de desenvolvimento baseado no uso indiscriminado dos recursos naturais fornecidos pelo meio ambiente desde a chegada dos primeiros portugueses, o país acabou devastando significativa parte de alguns ecossistemas originais e ameaçando severamente fauna e flora locais.

Justamente por isto, o advento de um ramo do Direito mais focado no equilíbrio entre homem e natureza ganhou contornos importantes, fazendo do Direito Ambiental um Direito sistematizador e que agrega diversos outros ramos em seus fundamentos.

Para seu desenvolvimento, a compreensão de princípios que a ele dão suporte foi essencial. Dentre os princípios, dá-se destaque ao da Supremacia do Interesse Público, segundo o qual o interesse da coletividade está acima de direitos individuais, já que o meio ambiente é um bem de todos e, como tal, é um dever do Estado agir em sua proteção, configurando aí outro princípio: o da Natureza Pública da Proteção Ambiental.

A manutenção de um meio ambiente saudável, aliás, leva ao conceito de outro princípio, o do Ambiente Ecologicamente Equilibrado. Através de uma natureza em equilíbrio, pode-se garantir o Desenvolvimento Sustentável, pautado no crescimento econômico que respeita os recursos que a natureza oferece, até mesmo em função da promoção de uma Equidade Intergeracional, pela noção de que a geração atual deixará para as gerações que vierem um planeta que ainda seja capaz de fornecer os meios naturais necessários para uma vida humana com qualidade e dignidade.

Como princípios, ainda há os da Cooperação entre os Povos, com a noção de que todos devem unir esforços para a manutenção de uma natureza saudável em escala global, com cada um fazendo a sua parte em sua realidade local e, também, com a transferência de tecnologias, e o da Informação, que garante que a sociedade em geral tenha acesso ao que é publicizado em matéria ambiental.

Finalizando, tem-se a dupla Prevenção X Precaução. Como pode ser depreendido da leitura de ambos, por mais próximos que estejam, há pelo menos um fator determinante para separá-los: a certeza do risco. Diante dela, a prevenção impera que sejam tomadas medidas protetivas, dado que os efeitos danosos ao meio ambiente são conhecidos e prováveis. No caso da precaução, tal certeza até pode não existir, mas então a incerteza científica sobre a extensão de um possível (e não provável) dano ordena pela proteção da natureza, uma vez que a reparação de danos ambientais, em grande parte das vezes impossível, costuma ser altamente onerosa.

Diante disto, a Política Nacional do Meio Ambiente trouxe alguns instrumentos de proteção, com destaque para o chamado Estudo de Impacto Ambiental.

Tal Estudo mostra-se uma arma essencial para a efetivação dos princípios anteriormente mencionados. Através de um rigoroso trabalho, que reúne técnicos especializados das mais diversas áreas do conhecimento, o empreendedor de uma obra que possa oferecer riscos ao meio ambiente é obrigado, às suas próprias custas, a apresentar dados de viabilidade da mesma antes que o Poder Público emita qualquer tipo de licença para o começo das atividades.

Os dados compilados deste estudo, a serem apresentados de forma simplificada, em observância ao Princípio da Informação, deverão ser publicizados, sobretudo para a população diretamente atingida, através de um instrumento denominado Relatório de Impacto Ambiental. O relatório, a bem da verdade, nada mais é que uma apresentação mais resumida e de fácil compreensão dos levantamentos feitos durante o estudo.

Com diretrizes básicas e conteúdo mínimo que devem constar em sua elaboração, o Estudo ainda garante que, por exemplo, em nome da Prevenção e da Precaução, as obras tenham uma justificativa de viabilidade e, em especial, de

minimização de impactos no meio ambiente. Fala-se em minimização porque, como se sabe, praticamente todo e qualquer agir humano na natureza tem algum tipo de implicação no meio, até pelo modo que o desenvolvimento da sociedade aconteceu ao longo do tempo.

De um modo ou de outro, os princípios acabam, todos, sendo efetivados através de tão importante ferramenta, que deverá passar pelo crivo final da Administração Pública, o que, outra vez mais, efetiva o caráter da Supremacia do Interesse Público (afinal, o agir estatal é neste sentido) e da Natureza Pública da Proteção.

Entretanto, como se verifica pela realidade dos fatos, ainda existe um longo caminho a trilhar para que o Estudo ganhe a importância que a ele deve ser concedida. Diversas são as suspeitas, sobretudo num país em desenvolvimento como o Brasil e que, em muitos casos, acaba fazendo vistas grossas para situações potencialmente catastróficas do ponto de vista ambiental, sobre a não exigência do instrumento ou então a elaboração de um que não contemple toda a realidade.

Isto é muito grave. Afinal, não só os diretamente envolvidos podem (ou, em tese, poderiam) ser duramente responsabilizados, como é possível que a ordem ecológica esteja sendo colocada em xeque. Em sendo assim, o prognóstico do que será deixado, como preconiza a Equidade Intergeracional, para as futuras gerações pode ser o pior possível.

Pelo trabalho que se encerra, o que se procurou mostrar é o caráter urgente que a defesa do meio ambiente exige. Não é possível que, em nome de um desenvolvimento puramente econômico imediatista, medidas de proteção da natureza continuem sendo postas de lado. Instrumentos como o EIA, nos casos exigíveis, devem ser levados a sério para que se possa efetivar um desenvolvimento pautado pelo uso equilibrado, racional e contínuo dos recursos disponíveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2014.

BENJAMIN, Antonio Herman V. *Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro*. In: *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm).

BRASIL. Lei 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. Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm).

BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm).

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento nº 70006893531. Agravante: Iria Pereira Sena e outros. Agravado: Município de Novo Hamburgo. Relatora: Elaine Harzheim Macedo. Porto Alegre. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php%3Fnome\\_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao\\_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id\\_comarca%3D700%26num\\_processo\\_mask%3D70006893531%26num\\_processo%3D70006893531%26codEmenta%3D716107++%22supremacia+do+interesse+p%C3%ABablico%22+%22ambiental%22+++&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&ie=UTF-8&lr=lang\\_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70006893531&comarca=COMARCA%20DE%20NOVO%20HAMBURGO&dtJulg=04/11/2003&relator=Elaine%20Harzheim%20Macedo&aba=juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70006893531%26num_processo%3D70006893531%26codEmenta%3D716107++%22supremacia+do+interesse+p%C3%ABablico%22+%22ambiental%22+++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&lr=lang_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70006893531&comarca=COMARCA%20DE%20NOVO%20HAMBURGO&dtJulg=04/11/2003&relator=Elaine%20Harzheim%20Macedo&aba=juris).

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Apelação Cível nº 5012828-25.2014.404.7009. Apelante: Comercial de Combustíveis Domene LTDA.

Apelado: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. Relator: Ricardo Teixeira do Valle Pereira. Porto Alegre. Disponível em: <[http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado\\_pesquisa.php](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php)>.

BUGALHO, Nelson R. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. In: Direito ambiental: tutela do meio ambiente. Volume IV/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental. – RIMA. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes*. Campinas: Millennium Editora, 2005.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

HAMMERSCHMIDT, Denise. *Risco na Sociedade Contemporânea e o Princípio da Precaução*. In: Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LEITE, José Rubens Morato; Ayala, Patrick de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

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

MILARÉ, Édis. *Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente*. In: *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental*. In: *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Meio Ambiente na Perspectiva do Direito Constitucional Comparado*. In: *Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada*. José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold, Afrânio José Fonseca Nardy, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental – Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SETZER, Joana; GOUVEIA, Nelson da Cruz. *Princípio da Precaução rima com ação*. In: *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUZA, Júpter Palagi de; SOUZA, Larissça Oliveira Palagi de. *Princípio da Precaução*. In: *Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental*. Volume I/ Édis

Milaré, Paulo Affonso Leme Machado (organizadores), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

WOLD, Chris. *Introdução ao estudo dos princípios de direito internacional do meio ambiente*. In: *Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada*. José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold, Afrânio José Fonseca Nardy, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.