

O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL À LUZ DO ANTEPROJETO DE CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

PATRÍCIA SILVEIRA DA ROSA(*)

I — CONVENIÊNCIA DA INICIATIVA DE CONSOLIDAÇÃO

Festejada como uma das mais modernas e avançadas do mundo, a legislação brasileira de proteção ao meio ambiente está longe de sequer ser conhecida, não apenas pela maioria da população, mas também pela maior parte dos profissionais do direito, como juízes, promotores e advogados em geral. Entre as causas desse desconhecimento, responsável pelo generalizado despreparo que, por sua vez, resulta no habitual descumprimento da lei, destacam-se desintegração e descontinuidade das normas ambientais.

A iniciativa de consolidar matéria que, a despeito de crescer a cada dia, continua com normatização esparsa e até mesmo contraditória em determinados pontos, merece aplausos. Afinal, só se pode respeitar o que efetivamente se conhece. Naturalmente, é muito fácil conhecer as normas se estiverem reunidas em um único texto, do que dispersas em inúmeras leis, decretos, resoluções e demais regulamentos.

O anteprojeto encaminhado ao Congresso, porém, está longe de representar significativo avanço. Ao contrário, em certos aspectos constitui verdadeiro retrocesso, tendo em vista o alcance pretendido pelo Executivo, na medida em que o artigo 407 textualmente revoga o que há de expressivo no ordenamento jurídico brasileiro em matéria ambiental, como o Código Florestal, a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei de Proteção à Fauna, entre outros.

É sem dúvida louvável a iniciativa da Consolidação, que entretanto deve ser vista como algo ainda embrionário, sujeito a futuras modificações, oriundas dos inevitáveis debates que surgirão para aperfeiçoá-la. Julgamos, assim, ser útil a ampliação da discussão do tema, cuja relevância de tão notória não necessita ser acentuada. Por outro lado, a extensão da proposta apresentada ao Legislativo, que contém em seu bojo mais de quatrocentos artigos, impossibilita, no exíguo tempo de que dispomos, uma análise global de seu conteúdo. Restringiremos, então, esta abordagem ao tratamento dispensado ao estudo prévio de impacto ambiental, fundamental no processo de licenciamento de atividade ou empreendimento que, por sua natureza e/ou amplitude, contribuem para significativas formas de degradação do meio ambiente.

(*) Promotora de Justiça, membro da Equipe de Proteção ao Meio Ambiente e ao Patrimônio Comunitário da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Professora de Direito Ambiental da Universidade Estácio de Sá, Diretora da Soc. Brasileira de Direito Ambiental — SOBRADIMA.

II — A DISCIPLINA DO EIA NA LEGISLAÇÃO EM VIGOR

Elencado no rol dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, os estudos de impacto ambiental ganharam posição de destaque na vigente Constituição Federal, que torna exigível “na forma da lei, para a instalação de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, a que se dará publicidade” (artigo 225, § 1º, inciso IV).

Na verdade, os E.I.A.s/R.I.M.A.s, como são chamados os referidos estudos e seus respectivos relatórios, são obrigatórios para o licenciamento de determinadas obras e/ou atividades, responsáveis por significativos impactos ambientais há mais de seis anos, desde a vigência da Resolução CONAMA nº 01/86, de indiscutível caráter normativo, por força do disposto na Lei 6.938/81. Nesse período, alguns Estados Membros, exercitando a competência concorrente assegurada no artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, e mesmo Municípios, nos limites de suas competências supletivas garantidas pelo artigo 30, incisos I e II da Carta Magna, têm disciplinado o instrumento, às vezes com dispositivos de duvidosa constitucionalidade, tal é o caso do artigo 1º, § 2º, da Lei Estadual nº 1356, de 3.10.88 que, em total afronta à Resolução CONAMA nº 01 supra citada — de caráter geral e portanto, obrigatório, no Estado do Rio de Janeiro, critério do órgão estadual de controle ambiental, a realização dos estudos de impacto ambiental em hipótese em que seriam obrigatórios.

Os efeitos de tal inconstitucionalidade fizeram-se sentir recentemente quando o órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro, com base no dispositivo acima referido, concedeu a proponente do projeto o próprio Estado do Rio de Janeiro, licença para a construção da rodovia conhecida como Linha Vermelha dispensando os imprescindíveis estudos de impacto ambiental, em absoluto desrespeito ao disposto no artigo 2º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 01/86 e ao artigo 1º, inciso I, da própria Lei Estadual nº 1.356/88. Esta breve digressão visa salientar o princípio de que a avaliação de impacto ambiental necessita de disciplinamento por lei federal específica, emanada de órgãos competentes, através de regular procedimento formal, bem como os que podem resultar da excessiva centralização de poderes no órgão licenciador.

III — OS MALES DE EXCESSIVA CENTRALIZAÇÃO DE PODERES NO ÓRGÃO LICENCIADOR

O anteprojeto, além do mérito de constituir oportuna iniciativa, dedica à avaliação de impacto ambiental todo o Capítulo VI do Título II. Constata-se, de início, o avanço consistente na pioneira distinção entre avaliação e estudo de impacto ambiental, esclarecendo que este é espécie da qual aquela é gênero. As vantagens dessa conceituação mais clara e avançada são, todavia, imediatamente neutralizadas pela má sistematização do projeto. Ao invés de cuidar do tema exclusivamente no Capítulo VI, relativo à avaliação de impacto ambiental, a proposta de lei ora em exame aborda o EIA no Capítulo V, que

dispõe sobre o licenciamento ambiental, contribuindo para as costumeiras dúvidas entre ambos institutos, de naturezas jurídicas diversas.

As críticas ao disciplinamento do EIA e do RIMA estão longe de restringirem-se à sistematização adotada. Refletindo uma falha que contamina todo o projeto, observa-se excessiva centralização de poderes nos órgãos da administração pública responsável pelo licenciamento, com evidentes prejuízos à proteção do meio ambiente.

A tendência à centralização generalizada revela-se de forma manifesta no artigo 34 do anteprojeto, cujo teor transcreveremos na íntegra, para melhor compreensão de nossos argumentos. Diz a proposta de norma: — “A Licença Prévia de empreendimentos ou atividades que potencial ou efetivamente possam causar modificações, diretas ou indiretas, sobre o meio ambiente, **verificadas pelo órgão licenciador**, dependerão da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo relatório - RIMA”. (grifo nosso).

O texto transcrito atribui exclusivamente ao órgão licenciador a verificação das modificações ambientais que, direta ou indiretamente, são acarretadas pelos empreendimentos ou atividades por eles licenciados. Com exceção da criação ou ampliação de áreas de garimpagem e dos projetos agropecuários, disciplinados respectivamente nos artigos 40 e 44, o anteprojeto, ao contrário da Resolução CONAMA n.º 01/86, não elencou um rol mínimo de atividades cujo licenciamento, em razão dos óbvios impactos ambientais resultantes de seu exercício, deve ser precedido do estudo de impacto ambiental e de seu respectivo relatório. O argumento de que a Resolução CONAMA n.º 01/86 continua em vigor, no que não contrariar a lei, não serve, tampouco, de justificativa, em face do dispositivo constitucional, (artigo 225, § 1.º, inciso IV) que é claro quando submete ao EIA as atividades causadoras de significativa degradação, **na forma da lei**. A Carta Magna não explicita os casos que caracterizam essa degradação, deixando à legislação ordinária a função de fazê-lo. No vigente ordenamento jurídico, tal tarefa pode ser desempenhada por resolução do CONAMA, em razão do disposto na lei 6.938/81. O anteprojeto proposto, porém, prevê expressamente a revogação da lei 6.938/81...

Os males que advirão da ausência de pré-determinação das atividades altamente impactantes são evidentes. Nossa experiência de mais de cinco anos no trato jurídico da questão ambiental, revela nociva politização dos órgãos de meio ambiente brasileiros, onde muitas vezes critérios técnicos são atropelados, ou até substituídos por decisões meramente políticas. A legislação em vigor, e mesmo os regulamentos administrativos que as concretizam, frequentemente se ressentem de critérios objetivos que possam justificar as opções feitas. O excesso de abrangência ultrapassa a generalidade positiva da norma, tornando-a vaga e sem objetividade. A presente Consolidação agrava esse problema, ampliando o grau de discricionariedade do Administrador que, em regra, não mais estará vinculado à lei para exigir ou dispensar a realização dos estudos de impacto ambiental. O exemplo anteriormente citado de dispensa do EIA para a construção da Linha Vermelha, em virtude de

decisão do órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro que, calcado em dispositivo inconstitucional, arvorou-se de poder decisório semelhante ao previsto no anteprojeto, confirma nosso receio.

IV — PREJUÍZOS CAUSADOS À FUNÇÃO INFORMATIVA DO EIA PELAS OMISSÕES DO ANTEPROJETO

Além das falhas já discutidas, o projeto contém outras gravíssimas omissões. Com injustificável inadequação terminológica, o artigo 54 cuida exclusivamente da publicidade do RIMA, sem exigir o mesmo atributo do EIA. Essa ausência desatende a comando expresso no artigo 255, § 1º, inciso IV da Constituição Federal, que taxativamente garante publicidade “aos estudos de impacto ambiental” e não a seus meros relatórios.

Igualmente criticável é o não disciplinamento da fase dos comentários — lapso de tempo situado entre a publicação do EIA e a audiência pública, que o anteprojeto denomina “período de análise técnica”. Necessária à viabilização de uma das razões de ser dos estudos de impacto ambiental, consistente na informação à população dos efeitos positivos e negativos que serão provocados por determinada obra ou atividade, a fase dos comentários é importantíssima. Nesse período, manifestam-se não somente os cidadãos, mas também as próprias Autoridades Administrativas direta ou indiretamente atingidas pelo empreendimento, processo democrático que encontra seu ápice na Audiência Pública. Como acentua o eminente professor PAULO AFFONSO LEME MACHADO: “A possibilidade de a população comentar o estudo de impacto ambiental foi — desde a concepção deste instrumento de prevenção do dano ambiental — um de seus mais importantes aspectos. Pode não ocorrer efetiva participação do público pela ausência de comentários, contudo, não se concebe estudo de impacto ambiental sem a possibilidade de serem emitidas opiniões por pessoas e entidades que não sejam o proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a administração”. (LEME MACHADO, Paulo Afonso: “Direito Ambiental Brasileiro”, Editora Revista dos Tribunais, 3ª Edição, 1991).

Sem determinação prévia dos prazos mínimos concedidos à efetivação desse opinamento, o anteprojeto deixa a critério do órgão licenciador a fixação do período de análise técnica, recomendando apenas “antecedência necessária, em razão das peculiaridades regionais”. Tal omissão, poderá importar na delimitação de períodos inviáveis para o exame de causas geralmente complexas, cujo entendimento de suas variadas vertentes demanda tempo para se consolidar.

O espaço destinado às Audiências Públicas pela Consolidação, por outro lado, merece urgente revisão. Evidentemente, não postulamos poder deliberativo e sem limites para tais reuniões, circunstância que redundaria no desvirtuamento da própria função administrativa do Poder Público, no delegar ao particular o licenciamento.

Entretanto, ao restringir os objetivos dessas audiências, caracterizando-as como locais unicamente propícios a “colher comentários da população sobre

o projeto e seus impactos ambientais” ex-vi do artigo 55, o anteprojeto foi pobre e insuficiente, porque silenciou sobre a função primordial das Audiências Públicas, qual seja, prestar informações e esclarecimentos à população diretamente atingida, justificando a solução adotada, do ponto de vista ambiental e sócio-econômico.

Curiosamente, o anteprojeto deixou de rever certas estruturas fundamentais dos estudos de impacto ambiental, que com o passar do anos revelaram-se precárias. A mais importante delas refere-se ao sistema de escolha da equipe multidisciplinar. Adotando modelo de outros países, no Brasil os técnicos responsáveis pelo E.I.A. são contratados pelo proponente do projeto. Apesar da lei exigir absoluta independência entre ambos, é evidente que tal autonomia muitas vezes torna-se ilusória com existência meramente formal. Sem a isenção necessária, observa-se, na maior parte dos casos, identidade entre o empreendimento que se pretende licenciar e as conclusões da equipe responsável pelo EIA, com graves prejuízos ao caráter informativo dos estudos.

V — ALGUMAS SUGESTÕES

Qual a solução para este impasse? Alguns advogam que seria melhor a equipe ser indicada pelo órgão licenciador, na medida em que o EIA é um instrumento prévio da licença ambiental. Esta posição tem sido igualmente alvo de críticas pois, argumentam seus opositores, redundaria nos mesmos problemas transferidos para a relação entre técnicos e poder público, que perderia a independência.

Impõe-se, assim, uma reflexão profunda sobre as alterações que se fazem necessárias no ordenamento jurídico, para efetiva proteção ambiental. Esperamos que o encaminhamento do anteprojeto ao Congresso gere amplo debate sobre o tema, oportunidade em que cada segmento social poderá defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que nos termos da Constituição Federal, é “dever de todos preservar, para as presentes e futuras gerações”.