



# ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AVALIAÇÃO E ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

*Fernando Basto Ferraz\**  
*Tiago José Soares Felipe\*\**

## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo esclarecer alguns pontos relativos à diferença entre a Avaliação de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental, conforme preconiza a legislação vigente. Nos termos da lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, referidos institutos jurídicos são instrumentos para a consolidação da Política a que se alude. Tendo em vista o relevo que o direito ambiental vem ganhando progressivamente, bem como a importância de se terem sedimentados os conceitos jurídicos ambientais, principalmente no que pertine ao licenciamento ambiental, mister se faz um estudo abalizado sobre o tema, com o intuito de contribuir para o crescimento doutrinário do direito ambiental. A pesquisa apresentou-se bibliográfica e documental, pura quanto à tipologia, qualitativa quanto à abordagem, descritiva e exploratória quanto aos objetivos. Ocorre que, na doutrina e nos tribunais, muitas vezes os dois termos são utilizados como sinônimos, quando na verdade não o são. Dessa forma, muitas decisões são prolatadas consignando o conceito equivocado. Estudo de Impacto Ambiental é um dos elementos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se de execução, por equipe multidisciplinar, das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as consequências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de Avaliação de Impacto Ambiental e técnicas de previsão dos impactos ambientais. Já Avaliação de Impacto Ambiental é um instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do programa, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Portanto, não há que se confundir o estudo prévio de impacto para fins de licenciamento, com a avaliação de Impacto Ambiental porque, quando falamos no primeiro, estamos referindo-nos a um estudo pontual, muitas vezes único, utilizado para fins de obtenção de uma licença ambiental. Neste caso, o estudo é prévio e contempla as probabilidades dos impactos. Já no caso do segundo, ocorre uma avaliação constante dos impactos. É um processo muito mais dinâmico, não mais importante, contínuo e de maior precisão e

---

\* Advogado. Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP; Professor Associado IV, 40h/DE, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará – UFC; Professor do Curso de Pós-graduação em Direito a nível de Mestrado e Doutorado da Universidade Federal do Ceará – UFC.

\*\* Advogado. Especialista em Direito Ambiental – UNIFOR. Mestrando em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará – UFC.

aferição, e que se registra constantemente, sendo importantíssimo na manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### **Palavras-chave**

Avaliação de Impacto Ambiental; Estudo de Impacto Ambiental; Lei 6.938/81; Resolução CONAMA nº 237/97; Licenciamento Ambiental. Estudos Ambientais.

#### **Abstract**

This paper aims to clarify some points concerning the difference between the Environmental Impact Assessment and Environmental Impact Study as recommended by current legislation. Under the law 6938/81, which established the National Environmental Policy referred to legal institutions are instruments for the consolidation of the aforementioned policy. Given the importance that environmental law has been gaining steadily, and the importance of taking sedimented environmental legal concepts, especially in respect to environmental licensing is required if an authoritative study on the subject, in order to contribute to doctrinal growth of environmental law. The research was presented literature and documents, as the pure type, as the qualitative approach as descriptive and exploratory goals. It turns out that the doctrine, and courts, often the two terms are used interchangeably, when in fact they are not. Thus, many decisions are handed down putting down the wrong concept. Environmental Impact Assessment is one of the elements of the environmental impact assessment. It is running, by a multi-disciplinary team of scientific and technical tasks to examine systematically the consequences of implementing a project on the environment through the EIA methods and techniques for forecasting environmental impacts. Already Environmental Impact Study is an environmental policy instrument, consisting of a set of procedures able to ensure from the beginning of the program, which will make a systematic examination of the environmental impacts of a proposed action (project, program, plan or policy) and its alternatives, and the results are presented to the public and those responsible for decision making, and they consider. Therefore, we should not confuse the prior impact assessment for licensing purposes, the evaluation of environmental impact. This is because when we first we are referring to a study spot, often only used for the purpose of obtaining an environmental permit. In this case, the study is preliminary and reflects the likelihood of impacts. In the case of the second, we have an ongoing assessment of the impacts. It is a much more dynamic, not more important, and still greater precision and measurement.

#### **Keywords**

Environmental Impact Assessment; Environmental Impact Study; Law 6938/81; CONAMA Resolution No. 237/97; Environmental Licensing; Environmental Studies.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo esclarecer, mediante exame da legislação, da doutrina e da jurisprudência, o conceito e as diferenças entre o estudo prévio para fins de licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental. Muita divergência tem-se verificado tanto na doutrina, quanto em julgados recentes, quando por vezes as expressões são utilizadas como sinônimas, quando na verdade não o são.

Tendo em vista o relevo que o direito ambiental ganha progressivamente, bem como a importância de se terem sedimentados os conceitos jurídicos ambientais, principalmente no que pertine ao licenciamento ambiental, imprescindível sejam realizados estudos sobre o tema, com o intuito de contribuir para o crescimento doutrinário do direito ambiental.

Primeiramente, far-se-á uma análise da lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938/81, especialmente quanto à criação por ela dos instrumentos de efetividade da Política a que se alude. Dentre esses institutos, destacam-se a avaliação de impacto ambiental e o estudo de impacto ambiental, fazendo uma abordagem acerca do licenciamento ambiental.

Em seguida, passa-se a analisar a natureza jurídica da licença ambiental, sendo incontestável que a doutrina há muito diverge, havendo alguns autores afirmado que a natureza é de autorização, na medida em que é ato meramente formal, pois desde que o interessado preencha os requisitos, deverá a administração pública expedir a licença. Há também uma corrente da doutrina que entende que a natureza jurídica na verdade é de licença mesmo.

No terceiro ponto, analisa-se inicialmente a validade das licenças ambientais, notadamente no que diz respeito ao que preconiza o art. 19 da Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), bem como à caracterização do que seja avaliação de impacto ambiental. Em seguida, analisam-se os estudos ambientais que foram previstos na Constituição Federal de 1988, fazendo uma correlação com as previsões das atividades licenciáveis de acordo com a Resolução CONAMA 237/97, verificando, por fim, o objeto principal do artigo, qual seja a análise das diferenças entre o estudo prévio para fins de licenciamento ambiental da avaliação de impacto ambiental, observando, assim, todas as suas nuances e peculiaridades.

## 1. LEI 6.938/81 E OS INSTITUTOS DE AVALIAÇÃO DO IMPACTO AMBIENTAL

A Lei Federal nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981, estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, prevendo expressamente, em seu artigo 9º, os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, consignando dentre eles a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental previsto pela Lei 6938/81 é definido pela Resolução CONAMA 237/97, em seu art. 1º, I, como sendo o

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos, e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva e potencialmente poluidoras ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas aplicáveis ao caso.

De acordo com a Resolução a que se aludiu, o licenciamento ambiental é composto pelas seguintes licenças: licença prévia, licença de instalação e

licença de operação. A licença prévia é a concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas fases seguintes de sua implementação. A licença de instalação autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; a licença de operação autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Fundamental manter-se em mente é que o licenciamento ambiental, no que pertine à proteção dos recursos naturais disponíveis, representa verdadeiro controle do Estado no desempenho da Política Nacional do Meio Ambiente, sendo o momento oportuno em que os particulares comunicam e submetem ao Poder Público o desenvolvimento de atividades que pretendam e exerçam impacto sobre o meio ambiente.

## 2. NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA

Ocorre na doutrina nacional uma divergência muito grande em relação à natureza jurídica da licença ambiental. José Afonso da Silva entende que a licença tem caráter de autorização, tendo em vista que, “se o titular do direito a ser exercido comprova o cumprimento dos requisitos para seu efetivo exercício, não pode ser recusada, porque do preenchimento dos requisitos nasce o direito à licença”.

Esse também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que analisou já a questão quando da avaliação da Lei 6938/81, pronunciando-se assim (1996, p. 201):

O exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o §1.º de seu art. 10 fala em pedido de renovação de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois, se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação.

Outros já entendem que a licença constitui natureza jurídica de licença mesmo, como é o caso de Toshio Mukai e Paulo Sirvinskas.

A despeito das duas correntes, entendemos ser mais coerente o entendimento de Édís Milaré (2004, p. 485 e 486): ele defende a tese da correção no termo “licença” no caso ambiental, e responde à questão da discricionariedade dessa forma:

A resposta a tão intrigante questionamento só pode ser satisfatoriamente encaminhada se nos convenceremos de que, na realidade, não há atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários, mas uma situação de preponderância, de maior ou menor liberdade deliberativa do seu agente.

No caso do licenciamento ambiental, sem negar à Administração a faculdade de juízos de valor sobre a compatibilidade do empreendimento ou atividade a planos e programas de governo, sobre suas vantagens e desvantagens para o meio considerado etc., importa enfatizar que o matiz que sobressai, aquele que lhe dá colorido especial, é o da subordinação da manifestação administrativa ao requerimento do interessado, uma vez atendidos, é claro, os pressupostos legais relacionados à defesa do meio ambiente e ao cumprimento da função social da propriedade. Vale dizer, fundamentalmente a capacidade decisória da Administração resume-se ao reconhecimento formal de que os requisitos ambientais para o exercício da propriedade estão preenchidos.

Não há se falar, portanto em equívoco do legislador na utilização do vocábulo licença, já que disse exatamente o que queria (*lex tantum dixit quam voluit*). O equívoco está em se pretender identificar na licença ambiental, regida pelos princípios informadores do Direito do Ambiente, os mesmo traços que caracterizam a licença tradicional, modelada segundo cânon do Direito Administrativo, nem sempre compatíveis. O parentesco próximo não induz, portanto, considerá-las irmãs gêmeas.

A despeito dessa celeuma doutrinária, o importante é se conservar em mente que o licenciamento ambiental é um complexo de várias etapas que formam um procedimento administrativo. Este deve ser elaborado de acordo com os princípios do devido processo legal; da moralidade ambiental; legalidade ambiental; publicidade; finalidade ambiental; supremacia do interesse difuso sobre o privado; indisponibilidade do interesse público.

### 3. DA VALIDADE DAS LICENÇAS E DA AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS

À licença ambiental reserva-se uma estabilidade meramente temporal. Sendo assim, se o empreendedor obedecer a todas as condicionantes constantes nas licenças recebidas, o Poder Público garante-lhe que, durante o prazo de vigência dela, nada mais será exigido a título de proteção ambiental. Havendo, porém, violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; ou superveniência de graves riscos ambientais e de saúde, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar, suspender ou cancelar uma licença expedida.

Vejamos o que diz o art. 19 da Resolução CONAMA 237:

Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Cancelar significa em fazer cessar obras ou atividades consideradas ilegais ou contrárias ao interesse público, uma vez que não pode haver direito à ilegalidade.

Importante destacar que, ao que vimos, podemos perceber que a licença ambiental não está condicionada apenas ao estudo indicado, mas também à avaliação contínua dos impactos ambientais. Significa dizer que, mesmo após a sua expedição, ela pode ser modificada e, até, cancelada. Quanto melhor forem analisados os impactos ambientais de forma sistemática, maiores as chances de que a proteção ambiental seja efetivada.

Em sede judicial, documenta-se um importante posicionamento do Tribunal Regional Federal da 5ª Região sobre o tema. Veja-se:

ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - AUTORIZAÇÃO DE DESMATAMENTO - RENOVAÇÃO - INDEFERIMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LIMINAR.

1. Vencido o prazo de autorização de desmatamento, não possui o beneficiário direito adquirido à renovação, ainda mais que, podendo a Administração revogar ou anular o ato, com maior razão poderá deixar de renovar o prazo de validade, por motivo de conveniência e oportunidade, sem que gere malferimento a direito do interessado.

2. No caso, os dois motivos estão mais do que caracterizados, à vista de ação civil pública movida pelo MPF, visando a impedir a derrubada da Mata Atlântica, cujo pedido de liminar é específico no sentido de que fossem paralisados os projetos de manejo florestal no Município de Uma, não sendo concedida a medida porque os planos estava extintos e não foram renovados.

3. Direito inexistente.

4. Apelação a que se nega provimento.

5. Sentença mantida.

Assim, verifica-se que a licença ambiental tem prazo de validade, pode ser renovada e revisada, o que caracteriza que ela pode ser cancelada se a empresa ou a atividade licenciada estiver causando danos ambientais ou prejuízos à saúde humana, ou ainda, se ela estiver em desacordo com as normas ambientais. Significa dizer que, mesmo a licença usufruindo prazo de validade, a administração não é obrigada a respeitá-lo nos casos em que a obra ou a atividade passe a causar danos ao meio ambiente.

Ademais, no tocante a sua renovação, segundo Edis Milaré (2000, p. 135), a licença “está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade superveniente ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental.” É importante frisar que no caso de ser validamente revogada não resultará nenhum direito à indenização ao seu titular”.

Ainda segundo o autor, “realmente, nada impede que possa a Administração Pública, mediante decisão motivada, fazer cessar obras ou atividades consideradas ilegais ou contrárias ao interesse público, já que não pode haver direito à ilegalidade”.

### 3.1. Estudos ambientais

Sobre o licenciamento ambiental e os respectivos estudos pertinentes, faz-se oportuno tecer alguns esclarecimentos. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prescreve, em seu art. 225, § 1º, IV, que:

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

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

[...]

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

Como visto, o constituinte quis garantir que a instalação de determinadas atividades seja precedida de estudos que analisem os impactos gerados por essa atividade no meio ambiente. No que tange à previsão legal do

licenciamento ambiental, tem-se a Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. A referida lei prescreve, no *caput* de seu art. 10, que:

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

No que diz respeito às normas e aos critérios para o licenciamento ambiental, a Lei nº 6.938/1981 estabeleceu, em seu art. 8º, que:

Art. 8º. Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

Como observado, em virtude das peculiaridades técnicas relativas aos estudos integrantes do licenciamento ambiental, coube ao CONAMA estabelecer as normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Nessa sistemática, o CONAMA já editou diversas Resoluções, estabelecendo critérios e normas pertinentes ao licenciamento ambiental, visando a atender às particularidades técnicas das diversas atividades licenciáveis.

Destarte, o CONAMA edita resoluções de modo a conferir aos vários tipos de empreendimentos os critérios e estudos necessários à análise dos respectivos impactos. O CONAMA, por suas resoluções, estabelece, com base em critérios técnicos, as espécies de estudos de impacto ambiental a serem exigidos para determinada atividade.

Nessa exegese, verifica-se que a CF/88, ao exigir estudo prévio de impacto ambiental, prevê o gênero, cujas espécies são definidas pelo CONAMA, conforme estipula o art. 8º da Lei Federal nº 6.938/1981. Vale dizer: visou o legislador constituinte a assegurar que, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, fossem efetuados estudos prévios, sendo o Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), por exemplo, espécies deste gênero. Interpretar que o estudo prévio previsto no art. 225, § 1º, IV, da CF/88 é sempre, e somente, o EIA/RIMA, implica a negação da vigência do próprio art. 8º da Lei 6.938/1981.

Sobre a relevância das particularidades técnicas para escolha dos estudos ambientais, assim ensina Édís Milaré (2004. p. 469):

Em decorrência, tal experiência foi aproveitada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, com vistas a regulamentar e conferir maior agilidade ao procedimento de AIA, do que resultou, como vimos, na edição da Resolução 237, de 19.12.1997, que, considerando as mais diversas designações, elencou, exemplificadamente, como espécies de estudos ambientais o Plano e Projeto de Controle Ambiental, o Relatório Ambiental, o Relatório Ambiental Preliminar, o Diagnóstico Ambiental, o Plano de Manejo, o Plano de Recuperação de Área Degradada e a Análise Preliminar de Risco.

Assim, estas outras modalidades de AIA, ou estudos ambientais, no linguajar da Resolução 237/97, se perfilam ao lado daquele a que se convencionou chamar de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório – EIA/RIMA.

Significa isso que a modalidade de avaliação de impacto ambiental a ser executada dependerá da significância do impacto potencial do empreendimento. Cumpre destacar que tal premissa não implica a desnecessidade de realização de estudos e diagnósticos ambientais para a instalação das obras ou atividades potencialmente poluidoras.

Alicerçando que o tipo de estudo ambiental é definido conforme a significância do impacto ambiental do empreendimento, reza o parágrafo único do art. 3º da Resolução CONAMA nº 237/97, *in verbis*:

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual se dará publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

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

O licenciamento ambiental é, antes de tudo, uma análise técnica dos impactos ambientais gerados por determinado empreendimento, por isso os critérios e normas para licenciamento são definidos pelo CONAMA, o qual detém composição técnica apta a definir os tipos de estudos necessários a cada tipo de empreendimento. É justamente devido às peculiaridades do licenciamento ambiental que o legislador, sabiamente, conferiu a um órgão

com estrutura técnica definir as normas e critérios do licenciamento ambiental.

Por sua vez, o parágrafo único do artigo 3º da Resolução CONAMA nº 237/97 ratifica a validade dos procedimentos porque, como órgão ambiental competente, verificou não existir significativa degradação ambiental e exigiu os estudos ambientais que julgou pertinentes em conceito previsto no artigo 1º, inciso III, da mesma Resolução:

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

[...]

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

Como exemplos de estudos ambientais, destaquem-se, além do o Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), o Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA), o Estudo Ambiental Simplificado (EAS). Todos esses estudos são espécies do gênero estudo ambiental. De acordo com a obra, o seu grau de impacto, e o porte do empreendimento, o órgão competente para o licenciamento ambiental definirá através do seu corpo técnico qual o estudo que melhor se adéqua.

Ainda de acordo com a Resolução CONAMA 237/97 a que se alude, o estudo ambiental deverá ser elaborado por uma equipe multidisciplinar. A sua importância reside no fato de que, através dele, poder-se-á obter um diagnóstico ambiental completo da área objeto da obra ou empreendimento, a fim de que possam ser adotadas as medidas ambientais cabíveis para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além desses estudos ambientais previstos no artigo citado, a Política Nacional do Meio Ambiente também instituiu eficazes instrumentos de gestão ambiental como o zoneamento ambiental; o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; a avaliação de impactos ambientais; a educação ambiental; a criação de Unidades de Conservação; o licenciamento ambiental propriamente dito, prévio, à construção, instalação ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que fazem uso de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

### 3.2. Avaliação de Impacto Ambiental x Estudo de Impacto Ambiental

Inicialmente, cabe aqui distinguir estudo ambiental prévio para fins de licenciamento ambiental e o instrumento Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), previsto no art. 9º, III, da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), *in verbis*:

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

[...]

III - a avaliação de impactos ambientais;

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

A Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) constitui um importante marco na história da legislação ambiental no Brasil, sendo o seu passo mais importante e decisivo até então. Caracteriza-se como um instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capazes de assegurar, desde o início do programa, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados.

Segundo Sadler (1996, p. 113):

Mesmo em locais onde não está prevista na legislação ou em procedimentos administrativos, a AIA tem sido aplicada por força de exigências de organismos internacionais como o Banco Mundial que, desde 1989, adota uma política de avaliação ambiental. Esta política dos organismos internacionais foi responsável pela realização de numerosos estudos ambientais em países em desenvolvimento, induzindo-os à adoção dos procedimentos de AIA em seus sistemas de proteção do meio ambiente. A avaliação de impacto ambiental, como instrumento de decisão na aprovação de projetos, atividades e mesmo políticas, leis, planos e programas, encontra-se hoje disseminada amplamente em todo o mundo, seja inserida no sistema de proteção do meio ambiente de muitos países (mais de uma centena), na forma de leis ou procedimentos administrativos, seja pela atuação de organismos internacionais, dos quais dependem muito dos grandes projetos de infra-estrutura dos países em desenvolvimento. Considerados os procedimentos de âmbito estadual (ou provincial) é estimado em cerca de 200, o número total de jurisdições em todo o mundo que adotam o processo de AIA.

Entende-se, dessa forma, a Avaliação de Impacto Ambiental como um processo sistemático que examina as consequências ambientais de ações humanas, servindo para identificar, prever, avaliar e mitigar os efeitos relevan-

tes de ordem biofísica, social ou outros de projetos ou atividades antes que decisões importantes sejam tomadas.

Já o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um dos elementos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se de execução, por equipe multidisciplinar, das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as consequências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão dos impactos ambientais. O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), por sua vez, é o documento que apresenta os resultados dos estudos técnicos e científicos de avaliação de impacto ambiental, constituindo-se como documento do processo de avaliação de impacto ambiental, devendo esclarecer todos os elementos da proposta, de forma que possa ser divulgado e apreciado.

Nessa ótica, o estudo inicial do licenciamento ambiental e a avaliação de impactos ambientais são institutos distintos, embora se complementem. Os estudos ambientais são modalidade, espécie, de avaliação de impacto ambiental. Embora todo estudo ambiental inicial, tal como o EIA/RIMA, seja uma espécie de avaliação de impacto ambiental, nem toda avaliação de impacto ambiental resume-se a um estudo ambiental.

A avaliação dos impactos ambientais de determinando empreendimento não se encerra com o estudo ambiental exigido no início do licenciamento. A avaliação de impactos ambientais é um processo contínuo, tanto que determinadas atividades submetem-se ao chamado monitoramento ambiental, caso, por exemplo, de atividades emissoras de efluentes. A própria validade temporária de uma licença ambiental, a qual tem que ser constantemente renovada, é prova de que a avaliação de impactos ambientais é um instrumento dinâmico, constante.

Se a avaliação de impactos ambientais não fosse um processo contínuo, ou seja, se a avaliação de todos os impactos, desde os factíveis até os inimagináveis, tivesse que ser encerrada no estudo inicial do processo de licenciamento ambiental, não seria necessário exigir a renovação de licenças ambientais. As licenças seriam simplesmente emitidas com validade indefinida e a atuação dos órgãos ambientais se resumiria a fiscalizar o cumprimento das condicionantes da licença, estipuladas conforme os impactos previstos no primeiro, e único, estudo ambiental. Diferentemente de outras licenças administrativas, a licença ambiental sofre constante renovação justamente por conta do caráter dinâmico inerente à avaliação de impactos ambientais. Sedimentando a importância quanto à distinção destes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, assim discorre Milaré (2004, p. 429) citando Antônio Inagê de Assis Oliveira (Artigo: Avaliação de Impacto Ambiental x Estudo de Impacto Ambiental. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: RT, n. 17, 2000, p. 141).

Nunca é demais insistir neste ponto, pois, existe uma certa tendência entre os ambientalistas, inclusive autoridades, de confundir o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente 'Avaliação de Impactos Ambientais' (AIA) com uma ferramenta do licenciamento ambiental denominada Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que vem prejudicando bastante que se extraia do instrumental representado pelas técnicas e metodologia de AIA todas as úteis conseqüências possíveis.

Nada impede que sejam solicitados, por exemplo, estudos complementares visando a aferir impactos ambientais não estimados no estudo inicial do licenciamento ambiental. A avaliação dos impactos ambientais não tem o condão de anular ou invalidar estudo anterior e, sim, complementá-lo, razão pela qual mesmo a realização de estudo complementar não seria motivo para anulação de licenças concedidas. Trata-se de instrumentos complementares, tanto que a própria Lei da Política Nacional do Meio Ambiente apresenta a previsão legal dos dois instrumentos.

Quanto à possibilidade técnica de detalhamento e especificidade dos impactos ambientais no âmbito do estudo ambiental inicial, merece realce a lição de Luis Enrique Sánchez, a seguir transcrita (2006. p. 285):

As dificuldades de prever impactos e as incertezas de previsão são inerentes ao processo de AIA. Daí a importância das medidas de gestão ambiental e da fase de acompanhamento do processo, capazes de detectar impactos não previstos e alertar para a necessidade de medidas corretivas. Por outro lado, as previsões, mesmo incertas, contribuem para a definição dos programas de gestão.

Nesse prisma, é compreensível que uma avaliação técnica realizada após os estudos iniciais (EIA/RIMA, EVA e PCMAs), vale dizer, já na fase de implantação do empreendimento, apresente maiores detalhes quanto aos impactos ambientais do que um estudo realizado antes da implantação, oportunidade em que se podia apenas estimar, em tese, os impactos ambientais do empreendimento que ainda viria a surgir.

Sedimentando essa explicação, tem-se o exposto em trecho da Instrução Técnica nº 297/08 – 4ª CCR/MPF, *in verbis*:

O EIA trabalha com situações hipotéticas de impacto e risco ambientais, segundo uma avaliação do quadro ambiental existente e da estimativa de modificações provocadas pela futura inserção do empreendimento. Assim, o EIA é uma ferramenta de construção de cenários técnicos e científicos; é um exercício de devir, de futuro. Mas não se pode esquecer que o EIA integra um processo muito mais amplo que é a avaliação de impacto ambiental, que não se encerra com a emissão da licença ambiental prévia.

[...]

Durante a elaboração de um EIA, as informações ainda apresentam um elevado nível de generalidade que amplia consideravelmente o nível de incerteza sobre as mudanças ambientais previstas.

Isso não implica, contudo, que o EIA/RIMA e os demais estudos iniciais citados sejam instrumentos inócuos, necessariamente falhos; ao contrário, que deve ser ponderada a dinamicidade de um licenciamento ambiental para a plena compreensão da análise ambiental de determinado empreendimento.

Determinados impactos, convém esclarecer, somente são melhor identificados ao longo do processo de implantação e operação do empreendimento. Por essa razão, o licenciamento é segmentado em três etapas (prévia, instalação e operação) e tais licenças têm validade temporária. Na medida em que ocorrem as renovações das licenças, vão detalhando-se os impactos e adotando-se medidas corretivas que se fizerem necessárias.

Isso não implica negação ao princípio ambiental da precaução, mas, sim, que tal princípio deve ser devidamente compreendido. Nesse sentido, segue lição de Paulo Affonso Leme Machado (2004, p. 56):

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

Para deixar mais clara a diferença entre os dois institutos, permitimos exibir os dados de um caso concreto.

Tome-se, como exemplo concreto, o que foi desenvolvido no Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), Ceará, tendo em vista o Masterplan para a instalação de diversos tipos de indústrias, tais como siderúrgica, termelétrica, petroquímica.

Nesse panorama do CIPP, cumpre destacar que não foi desconsiderada a conclusão da perícia ambiental relativa à necessidade de analisar os efeitos cumulativos e sinérgicos no CIPP, notadamente quanto à distribuição e à localização dos empreendimentos individuais conforme a capacidade de suporte ambiental da área. Para tanto, foi elaborada uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), submetida à apreciação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), em 23 de novembro de 2006, e aprovada de acordo com a Resolução COEMA nº 35 (DOE 04/12/2006).

Sobre o instrumento denominado Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), assim discorre o manual elaborado pela Secretaria de Qualidade Am-

biental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente (MMA/SQA) (2002, p. 13):

A contribuição para um processo de sustentabilidade, a geração de um contexto de decisão mais amplo e integrado com a proteção ambiental e a melhor capacidade de avaliação de impactos cumulativos constituem os benefícios mais notáveis da AAE, em sua capacidade de instrumento de política ambiental. Além do mais, a AAE traz o benefício de facilitar a avaliação individual dos projetos implantados como resultado dos planos e programas que lhes deram origem.

Há conflitos em termos do uso dos recursos e da proteção ambiental, surgidos nas diferentes etapas de formulação de políticas públicas e planejamento, deve-se responder e solucioná-los por meio de um processo sequencial de entendimento e avaliação das consequências ambientais de sua implementação. Foi nesse contexto que se desenvolveu a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Segundo o manual do MMA/SQA a que se aludiu, a AAE é, reconhecidamente, o instrumento de política ambiental adequado para promover a articulação das várias dimensões de uma dada política, um plano ou um programa de desenvolvimento, permitir que se explicitem com clareza seus objetivos e as questões ambientais relacionadas à sua implementação, orientar os agentes envolvidos no processo e indicar os caminhos para sua viabilização econômica, social e ambiental, facilitando ainda a avaliação de impactos cumulativos porventura resultantes das diversas ações a serem desenvolvidas.

Na citada Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), aprovada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), foi realizado o Zoneamento Ambiental da área, analisando a distribuição das obras e atividades em conformidade com os atributos ambientais do local.

Some-se a isso que os licenciamentos individuais dos empreendimentos situados no Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), por meio de seus diagnósticos, consideram os seus impactos cumulativos com os empreendimentos já existentes. Cumpre lembrar que todas as licenças ambientais, inclusive as individuais, têm prazo de validade temporário, de modo que, quando do pedido de renovação dessas licenças, são novamente analisados os efeitos cumulativos e sinérgicos de tais empreendimentos.

Ademais, a licença ambiental deve ser analisada conforme suas condicionantes. Nos licenciamentos individuais do caso concreto do Complexo Industrial e Portuário de Pecém consta a seguinte condicionante: “O empreendimento estará sujeito a eventuais adequações decorrentes de proposições contidas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) específico a ser elaborado para o Complexo Industrial e Portuário do Pecém;”. A própria condicionante da licença é prova cabal de que os licenciamentos ambientais individuais não

desconsideram os impactos cumulativos com os demais empreendimentos. Além disso, reforça a dinamicidade da Avaliação de Impacto Ambiental anteriormente evidenciada e que, portanto, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) não suspende ou inviabiliza o licenciamento individual e, sim, o complementa.

Diante dos fatos e circunstâncias ora apresentados, percebemos claramente que pode haver um procedimento de avaliação de impacto ambiental, sem que haja sequer um procedimento de licenciamento ambiental em andamento. A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), no caso, versou sobre uma avaliação geral, genérica, em acordo com a política pública, e que inclusive efetuou um zoneamento ambiental, possibilitando que os licenciamentos individuais já fossem instruídos com aquelas “orientações” relativas a avaliação de impacto ambiental.

## CONCLUSÃO

Da análise dos institutos do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), bem como da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), preconizados pelo art. 9º da Lei 6.983/81, concluímos que são institutos distintos, embora possam complementar-se, e geralmente o fazem.

Podemos concluir, assim, que tão, ou mais, importante que a concessão da licença é a respectiva renovação. Ora, se o Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) são reconhecidamente dotados de algumas imprecisões justificáveis (tendo em vista o momento anterior à implantação do projeto), e se Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) continua sendo realizada ao longo do desenvolvimento do projeto, obrigatoriamente deve haver uma atenção redobrada nas renovações das licenças ambientais. Isso equivale a repetir que a renovação da licença não pode ser mera formalidade, com vista apenas a verificar o cumprimento das condicionantes previstas nas licenças ambientais. Deve servir, principalmente, para rever as avaliações de impacto anteriores. Tal procedimento, contudo, esbarra, dentre outros, em alguns gargalos, tais como deterioração dos órgãos ambientais, corpo técnico insuficiente, ingerência política.

Vimos ainda que pode haver avaliação de impacto ambiental fora do processo de licenciamento, como ocorreu no caso da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), que se apresenta como mais uma modalidade de avaliação de impactos ambientais (AIA), neste caso voltado para a apreciação de impactos ambientais decorrentes de políticas e planos de desenvolvimento.

Em suma, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) apresenta-se como um processo constante, dinâmico e complexo que, muitas vezes, prescinde da existência de licenciamentos ambientais, enquanto o estudo prévio para fins de licenciamento (EIA) é um procedimento mais pontual quando, quase como regra, os impactos ambientais são verificados apenas em duas ocasiões: quando da emissão da primeira licença ou quando da sua renovação ou renovações.

A ideia é que o gestor ambiental trabalhe com os dois instrumentos de modo que melhor possa analisar os impactos ambientais e gerir tanto o empreendimento quanto o meio ambiente. É importante asseverar que os dois institutos podem existir sozinhos, contudo geralmente vêm conjugados, complementando-se. Não pode haver, contudo, a utilização dos termos como sinônimos, haja vista que, como provado, de maneira alguma o são.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 7. ed., 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos. **Avaliação ambiental estratégica**. Brasília: MMA/SQA, 2002, p. 13.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **AMS 96.01.49809-5/BA**. Rel. Juiz Lindoval Marques de Brito, Primeira Turma. DJ 07/12/1998, p. 141.

FARIAS, Talden. Da Licença Ambiental e sua Natureza Jurídica. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, jan./fev./mar. 2007. Disponível: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.aps>>. Acesso em: 28 ago. 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILARÉ, Édís. **Direito do Meio Ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República. **4ª Câmara realiza Encontro Temático.** Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/informes/4a-camara-realiza-encontro-tematico/>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. Avaliação de Impacto Ambiental x Estudo de Impacto Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 17, 2000.

SADLER B. (Org.). **Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance.** Ottawa, Canada: Canadian Environmental Assessment Agency/International Association for Impact Assessment, 1996.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.** 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 7ª Câmara, AR de Ação Civil Pública 178.554-1, Des. Leite Cintra, j. 12.05.1993. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 01, jan./mar. 1996.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.