

A RESOLUÇÃO CONAMA 01/86 E OS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA/RIMA

CONAMA 01/86 RESOLUTION AND ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT - EIA / RIMA

Lennon Giovanni Gonçalves Ferreira*
José Cláudio Junqueira Ribeiro**

SUMÁRIO: Introdução. 1 Comentários às disposições contidas na resolução CONAMA 01/86 referentes aos estudos de impacto ambiental. Conclusão e Recomendações. Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa as disposições da Resolução CONAMA 01/86 que tratam dos estudos de impacto ambiental e seu respectivo relatório – EIA/RIMA, suas características e modo de elaboração, além de uma análise detida acerca dos prazos para apresentação e análise desses estudos pelo órgão ambiental.

Palavras-chave: Estudos de Impacto Ambiental. Características. Resolução CONAMA 01/86.

ABSTRACT: This article analyzes the provisions of CONAMA Resolution 01/86 dealing with environmental impact assessment and its respective report - EIA / RIMA, their characteristics and mode of preparation, and a careful analysis about the deadlines for submission and review of these studies by environmental agency.

Keywords: Environmental Impact Assessment. Characteristics. CONAMA Resolution 01/86.

INTRODUÇÃO

O texto constitucional incumbiu ao Poder Público, como forma de garantir o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, estudo prévio de impacto ambiental (EIA), a que se dará publicidade (art. 225, § 1º, IV).

Os objetivos desses estudos são, de forma prévia, identificar e quantificar os potenciais impactos positivos e negativos de atividades e empreendimentos a serem implantados em determinado espaço territorial, cujos diagnósticos devem ser elaborados, considerando os aspectos físicos, biótico e sócio econômicos, com vistas a subsidiar a tomada de decisão no julgamento da viabilidade ambiental. Esse julgamento deve se basear nos impactos identificados e quantificados (Prognóstico), medidas mitigadoras para a redução dos impactos negativos e compensatórias para os de redução insuficiente ou inviáveis.

A origem desses estudos ocorreu nos Estados Unidos no final da década de 1960, sendo adotado de forma pioneira pela agência ambiental norte americano EPA (*Environmental protection Agency*), a partir de 1970. É interessante observar que a

* Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Especialista em Direito Público e Ciências Penais pela PUC-Minas.

** Possui Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (1973), Especialização em Engenharia Sanitária pela Escola de Engenharia da UFMG (1974); Mestrado em Genie Sanitaire Et Urbanisme pela Ecole Nationale de La Sante Publique, Rennes, França (1977) e Doutorado em Saneamento Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005). Atualmente é Professor titular de Gestão Ambiental da Faculdade de Engenharia e Arquitetura da Universidade Fumec e Professor da Disciplina Impactos Ambientais do Mestrado em Direito Ambiental da Escola Superior Dom Helder Câmara. Foi Pesquisador Pleno da Fundação Estadual do Meio Ambiente de MG e seu Presidente por três mandatos, onde se aposentou. Consultor com grande experiência, atuando principalmente nos seguintes temas: Sistema de Gestão Ambiental, Avaliação de Impacto, Licenciamento, Normalização, Resíduos Sólidos Urbanos - RSU, de Serviço de Saúde - RSS, e Eletroeletrônicos - REEE e Indicadores Ambientais, de Produção Mais Limpa e de Desempenho Ambiental.

nomenclatura original EIA significa *Environmental Impact Assessment*, em tradução livre – Avaliação de Impacto Ambiental. A utilização do vocábulo *assessment* ao invés de *evaluation* permite considerar a intenção sutil de que esses estudos foram concebidos para subsidiar a tomada de decisão. Do latim antigo *assessare*, seu significado etimológico é aquele que senta ao lado do outro, ser assessor de um juiz.

Esses estudos foram desenhados inicialmente para empreendimentos de grande porte com potenciais impactos significativos em termos de modificação do meio ambiente. É neste sentido que são previstas alternativas locacionais e tecnológicas, inclusive a de não se fazer, para subsidiar a decisão de julgamento da alternativa mais adequada para a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental.

O presente artigo pretende, partindo de uma pesquisa de cunho bibliográfico, investigar o alcance e sentido de dispositivos pontuais da Resolução CONAMA 01/86 que dispõem sobre os Estudos de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório – EIA/RIMA, obrigação mandatória para as atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente sujeitas ao licenciamento ambiental, listadas de forma exemplificativa nessa resolução, cujo rol vem sendo ampliado de forma generalizada em todo o país, com critérios diferenciados, nem sempre previstos em norma legal.

Trata-se de um trabalho teórico e exploratório, que inclui consulta à legislação, livros, artigos acadêmicos e legislação atinente. O procedimento metodológico adotado será o método indutivo.

Inicialmente será feita uma abordagem relativa à questão dos ônus financeiros concernentes aos custos relativos à elaboração do EIA/RIMA, características e prazos relativos à elaboração do estudo prévio e seu respectivo relatório, partindo em seguida para a análise da questão da atuação supletiva no licenciamento, para, ao final, tratar da fase de comentários no licenciamento ambiental.

Trata-se, com efeito, de comentários às disposições contidas nos artigos 8º ao 11º da CONAMA 01/86, valendo-se, portanto, de uma pesquisa de análise eminentemente teórica, tudo com o intuito de contribuir para a melhor compreensão de alguns aspectos como responsabilidades, conteúdo do RIMA, prazos de análise, divulgação e garantia de manifestações desse importante instrumento que é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, sem pretensão, contudo, de esgotar a matéria, que concentra diversos enfoques e fervorosas discussões doutrinárias.

1 COMENTÁRIOS ÀS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NA RESOLUÇÃO CONAMA 01/86 REFERENTES AOS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL

Nos termos da nova ordem constitucional, consoante apregoa Pagel (2012), somente quando houver significativa degradação do meio ambiente poderá ser exigido o EIA/RIMA. Essa afirmativa pode ser extraída das disposições constitucionais. Qualquer outra disposição que houver na legislação infraconstitucional deve se conformar com tal previsão e de acordo com ela deve ser interpretada. Nesse diapasão, qualquer atividade ou obra que evidenciar riscos de significativa degradação ambiental, estejam ou não listados no Artigo 2º da Resolução CONAMA nº 01/1986 deverão ser precedidas de estudos ambientais.

O conceito de estudos ambientais encontra-se previsto no artigo 1º da Resolução nº 237/97 do CONAMA, que os define como sendo 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.

Dentre os mais conhecidos estudos ambientais e mais repletos de informações aptas a motivar a decisão da autoridade competente está o Estudo do Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório do Impacto Ambiental, objeto do presente estudo.

Nesse contexto, apregoa Pagel (2012), acerca do EIA/RIMA:

O Estudo do Impacto Ambiental (EIA) e Relatório do Impacto Ambiental (RIMA) são instrumentos que visam dar maior efetividade à proteção ambiental. Daí resulta que, em regra, todo o processo de licenciamento, inclusive a licença prévia, deve ser antecipado pelo EIA e RIMA (PAGEL, 2012, p. 238).

Feitas tais considerações iniciais, passa-se à análise detida dos artigos 8º a 11º da Resolução CONAMA 01/86, de forma a enfrentar os aspectos mais relevantes da temática relativa aos referidos estudos, através de comentários, que seguem à transcrição literal das disposições normativas.

Art. 8º – Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental, tais como: coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias. (BRASIL, 1986)

Dispositivo análogo encontra-se previsto na Resolução CONAMA no. 237/97 (BRASIL, 1997), quando em seu art. 11, *caput*, prevê que “os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor”.

Trata-se de impor àquele que pretende a obtenção do licenciamento ambiental o ônus financeiro quanto aos custos referentes à elaboração do EIA e do RIMA, em nítida aplicação do princípio do usuário pagador.

Assim, todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental correrão por conta do proponente do projeto, segundo a norma legal. Nesse contexto, assevera Milaré (2011, p. 493), que o proponente arcará, igualmente, com o custo de análise para a obtenção da licença ambiental, ponderando que, realmente, não faria sentido carregar-se tal responsabilidade a outrem que não o direto interessado no projeto, que é quem, no mais das vezes, irá lucrar com a atividade.

A Lei 6.938, de 31.8.1981 (BRASIL, 1981), estabelece que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” e “à imposição ao poluidor e ao predador” da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados” (art. 4º, VII).

Nesse contexto, ensina Machado (2014):

Em matéria ambiental de proteção ao meio ambiente, o princípio do usuário pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do

recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e a raridade. (MACHADO, 2014, p. 90)

Desse modo, conforme lições de Fiorillo, Morita e Ferreira (2011, p. 28), num primeiro momento, impõe-se ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que sua atividade possa ocasionar. Cabe a ele o ônus de utilizar instrumentos necessários à prevenção dos danos.

Feitas tais considerações, mostra-se clara a obrigação do empreendedor de atividade potencial ou efetivamente causadora de impactos ambientais de suportar as despesas e custos referentes aos estudos.

Destarte, indaga-se: e quando o empreendimento já estiver instalado e em funcionamento sem a prévia e obrigatória obtenção das licenças prévia, de instalação e de operação, ou seja, à revelia do órgão ambiental¹?

Nessa hipótese, deverá o empreendedor ser instado a promover licenciamento em caráter corretivo, arcando assim, igualmente, com todos os custos da obtenção das três licenças, nos mesmos moldes daquele que agiu sob o manto da legalidade.

Pondera, entretanto, Farias (2013, p. 61), que, ausente o licenciamento e apresentando a atividade condições de se regularizar, desde que cumpra determinadas medidas mitigadoras ou compensatórias, o embargo da atividade não se faz obrigatório, já que além de não haver prejuízo efetivo para o meio ambiente, a sociedade sairia perdendo com a paralisação ou fechamento do empreendimento em termos de geração de empregos e de renda, desde que não haja riscos ambientais e que o responsável se comprometa formalmente a se regularizar.

A par da necessidade do empreendedor irregular arcar com as despesas da correção, afirma Fink (2002) que, em alguns casos, a única irregularidade é a ausência de licença, tendo o empreendedor tomado as precauções necessárias para a adequada gestão ambiental de sua atividade. Entretanto, ressalva o autor que, no caso de a atividade já ser considerada potencial ou efetivamente poluidora e o empreendedor não procurar se adequar, mesmo com a convocação do Poder Público, a atividade deverá ser paralisada e o empreendedor deverá arcar com a responsabilidade nos campos civil, penal e administrativo.

Cabe ao empreendedor fornecer ao órgão ambiental licenciador pelo menos 5 (cinco) cópias do RIMA – Relatório de Impacto Ambiental para ser distribuído às partes interessadas e não do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, que apresenta um escopo bem mais amplo e detalhado, devendo todavia ser disponibilizado para eventuais consultas.

No tocante ao Relatório de Impacto ambiental, assim previu a norma:

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 técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos 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;

¹ No Brasil, uma grande parte das atividades potencial ou efetivamente poluidoras não está se submetendo ao mecanismo por causa da omissão do Poder Público. Nesse sentido, FARIAS, 2013, p. 60.

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os 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 puderam 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). (BRASIL, 1986)

O dispositivo traz, em seus incisos, o conteúdo mínimo do RIMA. Porém, há que se fazer distinção entre o EIA e o RIMA, que não se confundem.

Nas lições de Machado (2014), o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental apresentam diferenças. O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. Por isso o artigo determina que o RIMA refletirá as conclusões do EIA.

Segundo Nardy (2003), o RIMA não constitui um relatório técnico, mas um relato ordenado que se destina a permitir que a sociedade possa tomar conhecimento de todas as consequências socioambientais do projeto em licenciamento. Deve o documento ser elaborado em linguagem acessível e apoiado em mapas, cartas, quadros, gráficos e demais elementos de comunicação visual que permitam uma correta compreensão das modificações que serão provocadas pela implantação da obra ou da atividade a que se refere.

Nas lições de Machado (2014), o Estudo Prévio de Impacto Ambiental precede o RIMA e é seu alicerce de natureza imprescindível. O relatório transmite – por escrito – as atividades totais do EIA, importando acentuar que não se pode criar uma parte transparente das atividades (o RIMA) e uma parte não transparente das atividades (o EIA). Dissociado do EIA, o RIMA perde a validade.

Registra Pfeiffer (1995), quanto à publicidade do EIA e do RIMA:

a Constituição cuidou não somente de exigir a realização do Estudo Prévio, mas de expressamente determinar a sua publicidade. Aliás, se não houvesse tal exigência, o próprio estudo perderia muito de sua utilidade. Como a sua elaboração fica a cargo de uma equipe multidisciplinar, contratada pelo proponente, a publicidade visa justamente a permitir que a população possa participar ativamente das discussões a respeito da viabilidade da obra ou atividade licenciada, realizando, sempre que possível, pesquisas e estudos próprios. (PFEIFFER, 1995, p. 29/30)

Sendo assim, conforme pontua Rosa (2009, p.126), o RIMA é destinado especialmente ao esclarecimento da opinião pública, devendo ser apresentado e discutido em audiências públicas, como forma de permitir a influência da sociedade sobre decisões ambientais que possam vir a afetá-la direta ou indiretamente, tanto do ponto de vista da transformação ambiental, como sobre outros impactos, positivos e negativos, do ponto de vista socioeconômico.

Adverte Lanchotti (2013), no que diz respeito à responsabilidade do empreendedor do projeto licenciado, de acordo com a Resolução CONAMA 237/97,

que é este quem detém a responsabilidade pela elaboração do EIA/RIMA. Assim, diante do regime de responsabilidade objetiva por danos ambientais introduzido pela Lei n. 6.938/81 (art. 14, §1º), por quaisquer omissões ou erros do EIA/RIMA, responde civilmente e de maneira direta o empreendedor ou proponente do projeto.

Da mesma forma, segundo a mesma autora, as opiniões apresentadas pelos especialistas ou técnicos habilitados devem constar integralmente do EIA e a fraude, ocultação ou mutilação do conteúdo do EIA pelo empreendedor ou por qualquer outra pessoa configura a nulidade dos estudos, além de ser crime tipificado pelo artigo 68 da Lei n. 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), que dispõe, *in verbis*:

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. (LANCHOTTI, 2013, p. 46)

Ainda no que concerne ao RIMA, prevê a Resolução CONAMA:

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a 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 possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação. (BRASIL, 1986)

Destinando-se especificamente ao esclarecimento das vantagens e consequências ambientais do empreendimento, refletindo as conclusões do EIA, a forma como devem ser traduzidas as informações e indicadas no parágrafo único em comento servem para, de forma objetiva e adequada à sua compreensão, possibilitar a compreensão e fomentar a discussão acerca do seu conteúdo.

Avançando no tema, verifica-se que a resolução em estudo previu prazo específico para que o órgão ambiental se manifeste acerca do RIMA apresentado. Eis a dicção normativa:

Art. 10 - O órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado. (BRASIL, 1986)

Finalizados, o EIA e o RIMA devem ser encaminhados pelo proponente do projeto ao órgão licenciador. O artigo 225, §1o, IV, da Constituição da República (BRASIL, 1988) exige que seja dada publicidade aos dois documentos, com o propósito de permitir que a sociedade possa realizar comentários às conclusões a que chegou a equipe técnica responsável por sua elaboração. Tal publicidade é realizada pela publicação em órgão de imprensa oficial, pelo órgão licenciador, e em jornal de grande circulação pelo empreendedor, do requerimento de licença prévia formulado pelo proponente do projeto, conjugada à disponibilidade de cópia do EIA e do RIMA para consulta na sede do órgão licenciador, sendo todos os custos a expensas do proponente. Dessa maneira, consoante lições de NARDY (2003), o encaminhamento do EIA/RIMA ao órgão licenciador instaura simultaneamente a fase de análise técnica dos estudos ambientais pelo Estado e a fase de sua apreciação pelos diferentes atores sociais que tenham interesse em realizar considerações sobre o projeto em licenciamento.

Segundo Machado (2014), o *caput* do artigo mencionado não tem uma redação apropriada; contudo, pode ser razoavelmente entendida através do conteúdo do parágrafo único. A legislação estabelece prazos para o órgão licenciador se manifestar

sobre o EIA e seu respectivo RIMA.

Para o mesmo autor, o princípio de que seja fixado um prazo limite para a manifestação ou decisão dos órgãos públicos dinamiza os serviços públicos e contribui positivamente para as atividades econômicas dos administrados. Contudo, nem a lei federal ordinária nem o CONAMA têm competência para fixar prazos de licenciamento para Estados e Municípios, pois estariam saindo da generalidade da norma federal para descer a detalhes de funcionamento das unidades federativas, o que constitui uma invasão de competência.

A Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (Publicação - Diário Oficial da União - 22/12/97), em seu art. 14, determinou que o órgão ambiental responsável pela análise terá 12 (doze) meses de prazo máximo para manifestar-se sobre o estudo apresentado².

Ainda conforme Machado (2014), a aplicação de prazos que obriguem os órgãos públicos a decidir deve levar em conta o número e a quantidade dos servidores públicos atuando nas áreas específicas, frente aos procedimentos a serem examinados. Não vai ao encontro do interesse público e das necessidades sociais, conforme o autor, a precipitação e a superficialidade no processo de tomada de decisões. A existência de prazos deve levar à responsabilidade do servidor público omissivo ou negligente, mas não deve transformar-se, arditamente, em “autorização por decurso de prazo”, o que contribuiria para o aumento da poluição e da degradação do ambiente e para o alijamento do Poder Público da questão. Assim, “o decurso do prazo como manifestação de vontade da Administração Pública inverteria a hierarquia dos interesses a preservar e consagraria a supremacia do interesse privado frente à saúde e ao meio ambiente (MACHADO, 2014, p. 315).

Existe também a possibilidade de ocorrência do que a doutrina denomina “atuação supletiva”, ou ainda “competência supletiva³”, que ocorre em duas hipóteses específicas na legislação ambiental, conforme preleciona Milaré (2011): presença de impactos significativos de âmbito nacional ou regional (art. 10, § 4º da Lei 6938/81) e, em uma segunda hipótese, acaso haja inobservância de prazos legais (art. 16 da Resolução CONAMA 237/1997).

A atuação supletiva que se mostra relevante para fins do artigo em estudo é aquela disposta no art. 16 da Resolução CONAMA 237/97, que prevê que “o não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.”

Machado (2014) cita ainda uma terceira hipótese de licenciamento ambiental em caráter corretivo, quando inexistir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no ente federado com a competência para licenciar ou

²Art. 14 – “O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º - Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente”. (BRASIL, 1997)

³ Leciona Milaré (2011), concebe-se a atuação supletiva quando surge a necessidade de que determinado ente federado se substitua ao originalmente detentor das atribuições.

autorizar. Com efeito, prevê o art. 15 da Lei Complementar n. 140, *in verbis*:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses: I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos (BRASIL, 2011).

Também no tocante à atuação supletiva por inobservância de prazos, mostra-se importante ressaltar que a sua ocorrência não se opera de forma automática, devendo ser requerida pelo interessado na forma legal, conforme pondera Machado (2014):

A alteração da competência para o licenciamento ou autorização ambiental não se realiza simplesmente por alegar-se o decurso do prazo. Essa inobservância do lapso temporal precisa ser comprovada. O ente federativo, a quem se solicitar a intervenção no processo administrativo, agindo com boa-fé, comunicará ao órgão ambiental apontado como inerte, sua intenção de assumir o encargo do licenciamento ambiental. Se nada for questionado, então se instaura a competência supletiva na perspectiva da Lei Complementar ou poderá invocar-se a tutela jurisdicional (MACHADO, 2014, p. 326)

Ainda no que concerne ao prazo, dispôs a CONAMA 01/86:

Parágrafo único - O prazo a que se refere o caput deste artigo terá o seu termo inicial na data do recebimento pelo estadual competente ou pelo IBAMA do estudo do impacto ambiental e seu respectivo RIMA.

Conforme preleciona Fink (2004), o prazo deve ser contado do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento. Ainda segundo o autor, os prazos permitem suspensão e alteração.

A suspensão dos prazos é admitida para a elaboração de estudos complementares ou para atendimento a exigências feitas pelo órgão competente. Logo, enquanto o empreendedor estiver cumprindo determinações do órgão ambiental (exigências), os prazos ficam suspensos.

Entretanto, segundo Fink (2004), essa suspensão tem um limite fixado em quatro meses, contados do recebimento da notificação informando as exigências ou complementações necessárias, nos quais o empreendedor deve atender às exigências formuladas.

Feitas tais considerações, passa a resolução em estudo a tratar do que a doutrina denomina “Fase de Comentários”, prevendo o seguinte:

Art. 11 - Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação

ou bibliotecas do a SEMA⁴ e do estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica.

§ 1º - Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação,

§ 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

A fase em questão, nas lições de Machado (2014) compreende comentários que podem ser feitos por qualquer pessoa (nacional ou estrangeira), pelas associações ambientais (não se exige, neste caso, um ano de existência legal), por associações que não tenham finalidade ambiental, por sindicatos, universidades, partidos políticos, as tribos indígenas, Ministério Público e organismos da Administração direta e indireta de qualquer esfera (federal, estadual e municipal). Ressalta-se, mais uma vez, que o documento previsto para distribuição é o RIMA e não o EIA. Os comentários deverão ser escritos, porém não possuem forma prevista, podendo ser apresentados manuscritos ou datilografados, facultando-se ao órgão público ambiental exigir recibo de sua entrega.

Tratando de garantir a maior publicidade possível, soma-se ao dispositivo em análise a previsão do art. 10, § 1º, da Lei 6.938/81, que estabelece, *in verbis*:

Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. (BRASIL, 1981)

A Resolução CONAMA 6/1986 (Brasil, 1986) manda que se publique na imprensa oficial e em periódico de grande circulação no local ou na região a notícia de que foi ou não determinado Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Não há duas publicações para essa intervenção ou ação da Administração. Assim, consoante pontua Machado (2014), natural que a Administração aproveite desincumbir-se dessa obrigação legal, também, comunicando pela imprensa a época em que será aberta a fase de comentários.

O importante é que se aja sob o manto da publicidade, não podendo o órgão público ambiental querer furtar-se da fiscalização dos órgãos públicos e da sociedade civil, pois age em nome, motivado pelo interesse público.

Em Minas Gerais, a Deliberação Normativa COPAM 13/95, que dispõe sobre a publicação do pedido, da concessão e da renovação de licenças ambientais, estabelece:

Art. 1º - O pedido de licenciamento em qualquer uma de suas modalidades,

⁴ O dispositivo refere-se à extinta Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, que nas lições de Ribeiro (2006, p.45) foi o primeiro órgão público ambiental no nível federal, que nasceu pós Conferência das Nações Unidas em Estocolmo (1972), devido às pressões internas, resultantes do ainda incipiente ambientalismo nacional e instituída no ano de 1973. Atualmente, o órgão ambiental federal executor é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, previsto no art. 6º, inciso IV c/c art. 10 da Lei 6938/81.

sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no “Minas Gerais” e em periódico regional ou local de grande circulação, na área do empreendimento.

Art. 2º - O pedido de concessão ou renovação de licença será encaminhado para publicação no “Minas Gerais”, pela Secretaria Executiva do COPAM, no prazo de dez dias contados da data de apresentação do requerimento acompanhado dos documentos necessários.

§ 1º - O pedido de licença cuja análise seja condicionada à apresentação de Estudos de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, deverá ser publicado no “Minas Gerais”, de acordo com o modelo de publicação previsto no Anexo Único, item A.

§ 2º - O pedido cuja análise não seja condicionada à apresentação de EIA e RIMA deverá ser publicado no “Minas Gerais” pela Secretaria Executiva do COPAM, com os seguintes dados: I - nome do requerente; II - número do Processo; III - modalidade da licença requerida; IV - tipo de atividade que se pretende desenvolver; V - local de desenvolvimento da atividade. (MINAS GERAIS, 1995)

Não obstante à ausência de normas federais quanto à duração da fase de comentários, entende Machado (2014) que não poderá ser inferior ao lapso de 30 (trinta) dias, prazo mínimo para se atender, com justiça, ao mandamento insculpido no inciso IV do art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nardy (2003), a seu turno, entende que o prazo mínimo para que se receba comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados deve ser de, pelo menos, 45 (quarenta e cinco) dias:

O prazo em questão não poderá ser inferior a 45 dias, pois o artigo 2º, par. 1º da Resolução CONAMA n. 09/87 o adota como o prazo mínimo, contado da publicidade do RIMA, para que determinados atores sociais, que ela mesma legitima, possam apresentar requerimento para realização de audiência pública (*public hearing*), entendida esta como a reunião que tem por finalidade, precisamente, expor aos interessados o conteúdo do projeto em análise e do seu respectivo EIA/RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. (NARDY, 2003, p. 215)

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A resolução acertadamente determina ao empreendedor arcar com todos os ônus pecuniários referentes à elaboração dos estudos ambientais, compreendendo os custos dos levantamentos de campo, análises laboratoriais, etc. e igualmente os custos de análise pelo órgão ambiental competente para a obtenção da licença ambiental. No caso de realização de audiência pública, os custos operacionais também devem ser de responsabilidade do empreendedor.

No que se refere à divulgação, ao contrário da prática corrente entre muitos órgãos ambientais, a obrigação é de fornecer ao órgão ambiental licenciador pelo menos 5 (cinco) cópias do RIMA – Relatório de Impacto Ambiental para ser distribuído às partes interessadas e não do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, que apresenta um escopo bem mais amplo e detalhado, devendo todavia ser disponibilizado para eventuais consultas.

O RIMA deve ser um relatório executivo, conciso, objetivo e de fácil leitura, apresentando as alternativas com respectivos diagnósticos, impactos, medidas mitigadoras e compensatórias.

É importante que sejam apresentadas para as áreas estudadas a possível qualidade ambiental futura e o programa de monitoramento para a apropriação do

conhecimento por todas as partes interessadas, de modo que possam entender claramente as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Nesse aspecto, seria recomendável a adoção de Termos de Referência para a elaboração desses relatórios com a participação de expertise em comunicação social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988. 292p.

_____. Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 02 set. 1981.

_____. Lei n. 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. **Diário Oficial**, Brasília, 17 fev. 1998.

_____. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial**, Brasília, 12 dez. 2011.

_____. Deliberação Normativa COPAM n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial**, Brasília, 22 dez. 1997.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FINK, Daniel Roberto. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. *In*: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). **Aspectos Jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 74-91.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. A Avaliação de Impacto Ambiental como Instrumento de Efetivação de Direitos Fundamentais. *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra de; JÚNIOR, Jarbas Soares; BADINI, Luciano (Org.). **Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 31-54.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em Foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 7. ed. rev. e reform. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MINAS GERAIS. Deliberação Normativa COPAM n. 13, de 24 de outubro de 1995. Dispõe sobre a publicação do pedido, da concessão e da renovação de licenças ambientais. **Diário do Executivo – “Minas Gerais”**, Belo Horizonte, 09 nov. 1995.

PAGEL, Rogério. A responsabilidade civil do Estado frente à concessão de licença ambiental. **Veredas do Direito. Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC, v.9, n. 18, p. 236-237, 2012.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. **A publicidade e o direito de acesso a informações no licenciamento ambiental**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, v. 44, p. 49-70, dez. 1995.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. **Indicadores ambientais: avaliando a política de meio ambiente no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Semad, 2006.

ROSA, Patrícia Silveira da. **O Licenciamento Ambiental à Luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, José Fonseca. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 304p.