

## ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

DEMÉTRIUS COELHO SOUZA\*

SÔNIA LETÍCIA DE MÉLLO CARDOSO\*\*

---

\* Especialista em Direito Empresarial (UEL), em Filosofia Jurídica e Política (UEL) e em Direito Civil e Processual Civil (UEL). Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor de Direito na PUC/PR, *Campus Londrina* e na UniFil em Londrina. Advogado

\*\* Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora da graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Estadual de Maringá. Procuradora Geral da Universidade Estadual de Maringá/UEM. Advogada

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objetivo refletir sobre a aplicabilidade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental nas atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente, evitando, dessa forma, lesão de toda a ordem. Partindo da premissa de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado direito fundamental e que não há vida saudável em um ambiente desequilibrado, o estudo prévio de impacto ambiental representa instrumento dos mais importantes, pois integra o procedimento administrativo que objetiva a concessão da licença ambiental, sem a qual não se permite o desenvolvimento da atividade empresarial pretendida.

**PALAVRAS-CHAVES:** Meio Ambiente, Direito Fundamental, Estudo Prévio De Impacto Ambiental, Licença.

**ABSTRACT:** The purpose of this paper is to present some considerations on the applicability of the previous study of environmental impact concerning activities that might cause environmental damage. The aim of this previous study is to avoid potential harm to the environment, not only because it is considered to be a fundamental right, but also because there is no healthy life in a bad-cared environment. This previous study also integrates an administrative proceeding called environmental licensing whose goal is to release environmental licenses. Without these licenses, business activities that cause potential damage to the environment can not be implemented.

**KEY WORDS:** Environment, Fundamental Right, Previous Study Of Environmental Impact, Licensing.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 O meio ambiente como direito fundamental. 3 O meio ambiente natural. 4 O licenciamento ambiental. 5 O estudo prévio de impacto ambiental. 6 Conclusão.

## 1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente é um direito inalienável, pois a todos pertence (art. 225 da CF/88). Nesse passo, “incumbe ao Poder Público ordenar e controlar as atividades que possam afetar esse equilíbrio, em atendimento ao comando do art. 225 da Constituição Federal”<sup>1</sup>, acima mencionado.

Com essa perspectiva, percebe-se a intervenção do Estado na área ambiental, o que é, diga-se de passagem, justificável ante a necessidade de se proteger um bem maior, o ambiental, sob pena de se colocar em risco a própria vida. Assim, por se tratar de um bem jurídico<sup>2</sup>, não se pode admitir ou aceitar que algumas atividades e/ou empreendimentos comprometam a higidez do meio ambiente, prejudicando sobremaneira a vida com qualidade.

Destarte, revela-se obrigatória sua proteção, a lembrar que “é dever do administrador público proteger o meio ambiente e seus recursos naturais”<sup>3</sup>, não havendo, nesse particular, qualquer discricionariedade. Melhor explicando: “não pode haver discricionariedade quando se trata de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista ser imprescindível para a sadia qualidade de vida”<sup>4</sup>.

Com essa perspectiva, o ordenamento jurídico pátrio prevê uma

---

<sup>1</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2006. p. 121.

<sup>2</sup> Bem jurídico é “tudo o que na opinião do legislador é relevante para a ordem jurídica”, razão pela qual a doutrina mais autorizada afirma ser o meio-ambiente um bem jurídico. (PRADO, Luiz Regis. *Bem Jurídico-Penal e Constituição*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 33).

<sup>3</sup> DESTEFENNI, Marcos. *Direito Penal e Licenciamento Ambiental*. São Paulo: Memória Jurídica, 2004. p. 29.

<sup>4</sup> DESTEFENNI, Marcos, op. cit., p. 30.

série de instrumentos e medidas que visam evitar lesão ao meio ambiente, até porque o dano ambiental é, no mais das vezes, irreparável. Um desses instrumentos é o estudo prévio de impacto ambiental, realizado por equipe multidisciplinar com o fim de levantar dados alusivos à potencialidade do dano que o empreendimento e/ou a atividade empresarial pode acarretar ao meio ambiente como um todo. Com base nesses dados, medidas preventivas deverão ser tomadas, podendo-se conceder (ou não) a licença ambiental pretendida.

## 2 O MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, sem dúvida alguma, um direito fundamental, encontrando guarida, dentre outros dispositivos, no art. 225 da Constituição Federal de 1988.<sup>5</sup> E, muito embora não seja tarefa fácil<sup>6</sup> definir o que é direito fundamental, afirma Willis Santiago Guerra Filho<sup>7</sup> que, de um ponto de vista histórico, “os direitos fundamentais são, originalmente, direitos humanos”, vale dizer, “constituem uma categoria jurídica, constitucionalmente erigida e vocacionada à proteção da dignidade humana em todas as dimensões”<sup>8</sup>.

Anota-se também que os direitos fundamentais “não surgem das elucubrações dos legisladores, mas por estes são reconhecidos e

---

<sup>5</sup> Cabe aqui observar que os direitos fundamentais não se encontram apenas previstos no art. 5º da Constituição Federal de 1988. Sobre o assunto, reflete Cristiane Derani: “Seguindo a lúcida orientação de Dieter Grimm, deve-se considerar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado apresentado no art. 225 da Constituição Federal é um direito fundamental, não obstante esteja apartado do conjunto elencado pelo art. 5º desta Carta”. (*Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 206).

<sup>6</sup> Para Paulo Afonso Linhares, “comporta grandes dificuldades a tarefa de se estabelecer um conceito de direitos fundamentais”. (*Direitos Fundamentais e Qualidade de Vida*. São Paulo: Iglu, 2002. p. 54).

<sup>7</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. Direitos Fundamentais, Processo e Princípio da Proporcionalidade. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (Coord.). *Dos Direitos Humanos aos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 12.

<sup>8</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 110-111.

constitucionalizados”<sup>9</sup>, isto é, a positivação dos direitos fundamentais representa o produto de uma “dialética constante entre o progressivo desenvolvimento das técnicas de seu reconhecimento na esfera do direito positivo e a paulatina afirmação, no terreno ideológico, das idéias da liberdade e da dignidade humana”<sup>10</sup>.

Tem-se, portanto, que a concretização de tais direitos constitui legítima conquista humanitária perpetrada ao longo dos anos, apontando a doutrina de Paulo Bonavides<sup>11</sup>, como marco teórico, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão da França de 1789, muito embora Ingo Wolfgang Sarlet<sup>12</sup> mencione a “Magna Charta Libertatum”, pacto firmado no ano de 1215 pelo Rei João Sem-Terra e pelos bispos e barões ingleses, como “o principal documento referido por todos que se dedicam ao estudo da evolução dos direitos humanos”. De qualquer forma, prevalece a idéia de que “a Declaração Francesa, de 1789, é a primeira que marca a transição dos direitos de liberdade legais ingleses para os direitos fundamentais constitucionais”<sup>13</sup>.

Feita essa breve introdução, passa-se a reproduzir algumas idéias em torno dos direitos fundamentais. Para Konrad Hesse<sup>14</sup>, “a própria Lei Fundamental parece determinar o conceito de direitos fundamentais: direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica de direitos fundamentais”. Para o autor, porém, esse conceito seria meramente formal e, em razão disso, não estaria em

---

<sup>9</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano, op. cit., p. 111.

<sup>10</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 43-44.

<sup>11</sup> Para Paulo Bonavides, “a vinculação essencial dos direitos fundamentais à liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos, nos conduzirá sem óbices ao significado de universalidade inerente a esses direitos como ideal da pessoa humana. A universalidade se manifestou pela vez primeira, qual descoberta do racionalismo francês da Revolução, por ensejo da célebre Declaração dos direitos do Homem de 1789”. (*Curso de Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 562).

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 48.

<sup>13</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 50.

<sup>14</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federativa Alemã*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998. p. 225.

condições de expressar algo sobre a peculiaridade e significado material dos direitos fundamentais.

Assim, se a Constituição Federal representa o fundamento da ordem jurídica, revela-se correto afirmar que “direitos fundamentais são os direitos que, por isso mesmo, se impõem a todas as entidades públicas e privadas (conforme, por seu lado, afirma o art. 18º) e que incorporam os valores básicos da sociedade”<sup>15</sup>. Em suma, a “expressão ‘direitos fundamentais’ aplica-se àqueles direitos do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera constitucional de cada Estado de Direito”<sup>16</sup>, o que inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida. Para melhor compreender o tema, Reinaldo Pereira e Silva<sup>17</sup> aponta quatro elementos integrantes da definição dos direitos fundamentais: “Partindo do pressuposto de que não são exigências alternativas, mas requisitos que demandam simultânea configuração, quatro são os elementos de definição dos direitos fundamentais: 1. direitos fundamentais são direitos humanos; 2. direitos fundamentais são direitos considerados essenciais ao resguardo e à promoção da dignidade humana; 3. direitos fundamentais são direitos individuais; e 4. direitos fundamentais são direitos sujeitos à funcionalidade social.”

Partindo dessa premissa, revela-se clara a idéia no sentido de se

---

<sup>15</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Coimbra: Coimbra, 2000. t. IV, p. 52.

<sup>16</sup> MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 67. No mesmo sentido, manifesta-se Lúcia Reisewitz: “os direitos fundamentais são direitos positivados que visam garantir o exercício da dignidade humana e surgem em virtude de obstáculos que a impedem”. (*Direito Ambiental e Patrimônio Cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 35).

<sup>17</sup> SILVA, Reinaldo Pereira e. Teoria dos Direitos Fundamentais e o Ambiente Natural como Prerrogativa. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 46, abr./jun. 2007, p. 165. Regra geral, os dois primeiros requisitos encontram-se intimamente ligados e atrelados às exigências impostas pela dignidade humana. O terceiro, por sua vez, esclarece que os direitos fundamentais são direitos de exclusiva titularidade de indivíduos humanos. O quarto elemento, por fim, veicula a idéia de que os direitos fundamentais, como quaisquer direitos, sujeitam-se à funcionalidade social, vale dizer, “os direitos fundamentais são direitos individuais, mas não são direitos de indivíduos humanos isolados”. (Op. cit., p. 171).

considerar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, até porque “a vida humana é o valor supremo do ordenamento jurídico pátrio, que deve viabilizar a realização plena do potencial produtivo e criativo intrínseco a cada indivíduo”<sup>18</sup>. Em outros termos, não se revela possível o pleno desenvolvimento de pessoa humana em um ambiente desequilibrado, com reflexos negativos em seu modo de ser e viver.

Não se poderia deixar de mencionar, igualmente de forma sucinta, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado direito de terceira geração ou dimensão. Aliás, prefere-se a utilização do termo “dimensão” ao termo “geração” justamente para se evitar a equivocada idéia de que uma geração de direitos fundamentais possa se sobrepor à outra. Ingo Wolfgang Sarlet<sup>19</sup> esclarece a questão:

“Num primeiro momento, é de se ressaltarem as fundadas críticas que vêm sendo dirigidas contra o próprio termo ‘gerações’ por parte da doutrina alienígena e nacional. Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo ‘dimensões’ dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina.”

A esse quadro, acrescenta-se que “uma dimensão de direitos fundamentais mais nova não suplanta a mais antiga: convivem todas

---

<sup>18</sup> MILARÉ, Edis; LOURES, Flávia Tavares Rocha. Meio Ambiente e os Direitos da Personalidade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 37, jan./mar. 2005, p. 26.

<sup>19</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 53. No mesmo sentido manifesta-se Zulmar Fachin: “Como se pode observar, a concepção de um novo direito fundamental não pode ter como conseqüência a extinção de outro direito fundamental, concebido em épocas passadas. O que se tem em tais hipóteses é a acumulação de direitos fundamentais, com o acréscimo do novo direito concebido. Em outras palavras, não se trata de substituir o passado, mas de acrescentar um novo elo. É mais apropriado, então, falar-se em dimensões de direitos fundamentais. Os direitos fundamentais de uma dimensão, porque representam acréscimo aos direitos das dimensões precedentes, com estes interagem, e todos coexistem harmoniosamente”. (*Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Método, 2008. p. 202).

as dimensões paralelamente”<sup>20</sup>, o que afasta qualquer entendimento no sentido de que uma dimensão de direitos possa se sobrepor à outra, como já afirmado.

O tema aqui tratado assume grande importância prática e teórica, notadamente a partir do reconhecimento e da consagração dos direitos fundamentais.<sup>21</sup> Diante disso e das transformações operadas ao longo da história, aponta Paulo Bonavides a existência de quatro dimensões de direitos, em contraponto com o entendimento até então existente em um passado não muito distante.<sup>22</sup>

Em uma perspectiva mais atual, afirma Paulo Bonavides<sup>23</sup> que “os direitos da primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos”. Esses direitos seriam, portanto, de resistência ou de oposição perante o Estado.

De sua parte, os direitos de terceira dimensão, aí compreendido o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, estariam assentados na fraternidade e solidariedade<sup>24</sup>, tendó a teoria defendida por Karel

---

<sup>20</sup> LINHARES, Paulo Afonso, op. cit., p. 53. Nesse mesmo sentido pronuncia-se Solange Teles da Silva: “em matéria de direitos fundamentais não há hierarquia de direitos”. *Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: avanços e desafios. Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 48, out./dez. 2007, p. 230.

<sup>21</sup> Para Ingo Wolfgang Sarlet, “Somente a partir do reconhecimento e da consagração dos direitos fundamentais pelas primeiras Constituições é que assume relevo a problemática das assim denominadas “gerações” (ou dimensões) dos direitos fundamentais, visto que umbilicalmente vinculada às transformações geradas pelo reconhecimento de novas necessidades básicas, de modo especial em virtude da evolução do Estado Liberal (Estado formal de Direito) para o moderno Estado de Direito (Estado social e democrático [material] de Direito), bem como pelas mutações decorrentes do processo de industrialização e seus reflexos [...]”. (Op. cit., p. 43).

<sup>22</sup> Tempos atrás, afirmou Alexandre de Moraes o seguinte: “a doutrina apresenta-nos a classificação de direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações, baseando-se na ordem histórica cronológica em que passaram a ser constitucionalmente reconhecidos”. (*Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 57).

<sup>23</sup> BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 563.

<sup>24</sup> Para Ingo Wolfgang Sarlet, os direitos fundamentais da terceira dimensão ou geração também poderiam ser chamados de direitos de fraternidade ou de solidariedade e trariam consigo, a título de nota distintiva, o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à

Vasak, mencionada por Paulo Bonavides<sup>25</sup>, identificado a existência de cinco direitos da fraternidade (ou de terceira dimensão): o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito à propriedade sobre o patrimônio comum e o direito de comunicação.

A relação supra, cabe esclarecer, seria apenas indicativa, o que se dá em razão das constantes mudanças que se operam na sociedade. Por conta disso, novos direitos podem ser erigidos à categoria de direitos fundamentais.<sup>26</sup> Assim, na correta colocação de Paulo Bonavides<sup>27</sup>, “é possível que haja outros em fase de gestação, podendo o círculo alargar-se à medida que o processo universalista for se desenvolvendo”. Em consonância com esse pensamento, tem-se os direitos de quarta dimensão, que abrangem o direito à democracia, à informação e ao pluralismo.

Como afirmado, porém, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é doutrinariamente classificado como de terceira dimensão<sup>28</sup>, sendo igualmente considerado cláusula pétrea.

---

proteção de grupos humanos (família, povo, nação). (Op. cit., p. 56). Em complemento, a nota de Jeferson Nogueira Fernandes: “os direitos de terceira dimensão, objeto de grande importância para este estudo, vez que estes direitos representam os direitos fundamentais ao desenvolvimento, ao ambiente sadio e equilibrado, a comunicação e ao patrimônio comum da humanidade e diversos outros direitos. Tais direitos são caracterizados como direitos de solidariedade ou direitos de fraternidade, pois são direitos de cooperação entre os Estados e entre os indivíduos na proteção da própria existência”. (Op. cit., p. 120).

<sup>25</sup> BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 569.

<sup>26</sup> Nesse sentido, observam Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Junior que a natureza poliédrica dos direitos fundamentais, “voltada à proteção da dignidade humana em suas diversas dimensões, rende homenagens a um quadro histórico, pautado por uma evolução do ordenamento jurídico, que, antepondo-se a agressões variadas à dignidade do ser humano (escravidão, tortura, imposições religiosas, miséria etc.), foi respondendo com a criação de novas instâncias de alforria do cidadão, com novos círculos de proteção, que, a toda evidência, em uma relação de interação e de tensão dialética, vieram a ressignificar o próprio quadro das relações econômicas e sociais”. (Op. cit., p. 111).

<sup>27</sup> BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 569.

<sup>28</sup> Em abono do exposto, a lição de Ingo Wolfgang Sarlet: “dentre os direitos fundamentais da terceira dimensão consensualmente mais citados, cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio

Realmente, não há vida sem um meio ambiente ecologicamente equilibrado, razão pela qual se revela correta a afirmação de que o meio ambiente constitui direito fundamental, não sendo suscetível, por conseguinte, de ser alterado através de emenda constitucional, mercê do que determina o § 4º do art. 60 da Constituição Federal de 1988.

Portanto, não há como negar a inclusão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. Há quem diga, inclusive, que o direito à qualidade ambiental enquadra-se não apenas entre os direitos humanos fundamentais, mas também “entre os direitos personalíssimos, compreendidos como aquelas prerrogativas essenciais à realização plena da capacidade e da potencialidade da pessoa, na busca da felicidade e na manutenção da paz social”<sup>29</sup>.

Não há dúvidas de que o direito ao meio ambiente equilibrado é direito fundamental, restando evidenciado que tal direito viabiliza a própria vida, justamente porque tudo aquilo que o homem necessita para sobreviver advém da natureza, direta ou indiretamente.

### 3 O MEIO AMBIENTE NATURAL

A fim de destacar a importância do estudo prévio de impacto ambiental para toda a coletividade, necessário tecer algumas considerações sobre as espécies de meio ambiente, objetivando, sem maiores pretensões, demonstrar a relevância desse estudo, idealizado com vistas a evitar danos ao meio ambiente, proporcionando, assim, melhores condições de vida para todos.

Para uma melhor compreensão do texto, destaca Celso Antônio Pacheco Fiorillo<sup>30</sup> que o termo “meio ambiente” é um “conceito jurídico indeterminado”, cabendo ao intérprete preencher seu conteúdo. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31.08.1981), por sua vez, afirma que o meio ambiente constitui “o conjunto de condições, leis, influências e interações de

---

histórico e cultural e o direito de comunicação”. (Op. cit., p. 57).

<sup>29</sup> MILARÉ, Édís e LOURES, Flávia Tavares Rocha, op. cit., p. 26.

<sup>30</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 20.

ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, inciso I).

José Afonso da Silva<sup>31</sup>, de sua parte, define o meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

A partir desse conceito, denota-se que o meio ambiente pode ser visto sob três aspectos: a) meio ambiente artificial; b) meio ambiente cultural; c) meio ambiente natural. Fala-se, também, em meio ambiente do trabalho ou laboral.<sup>32</sup> Com raríssimas exceções<sup>33</sup>, este é o posicionamento majoritário adotado pela doutrina brasileira. Assim é que o meio ambiente, “para fins didáticos, pode ser dividido em quatro pontos de abordagens: natural, cultural, artificial e do trabalho”<sup>34</sup>.

Regra geral pode-se dizer que o meio ambiente natural ou físico é constituído pelo solo, água, ar atmosférico, flora e fauna. Enfim, é

---

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 20.

<sup>32</sup> O termo “meio ambiente laboral” é utilizado por Patrícia Faga Iglecias Lemos: “Não existe uma única classificação possível para os bens que compõem o meio ambiente. Normalmente, divide-se o meio ambiente em: meio ambiente natural; meio ambiente artificial; meio ambiente cultural e meio ambiente laboral”. (*Direito Ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 28).

<sup>33</sup> Nesse sentido, o pensamento de Edna Ferreira Lemos: “não pensamos que deveriam ser orelhões, museus, teatros, patrimônio cultural do povo e seus modos de fazer criar e viver, enfim, considerados como *recurso ambiental*, por exemplo, equipamentos públicos como calçadas, elementos - difusos, sem dúvida -, mas que dizem respeito, exclusivamente, à qualidade de vida do ser humano e mais nenhum outro ser. Assim, por exemplo, as questões relativas aos instrumentos de segurança do trabalhador (luvas, roupas *etc.*), ou relativas a altura e dimensão das calçadas, localização dos postes de luz, regras urbanísticas em geral são sim referentes, de forma indireta, apenas à qualidade de vida do ser humano e, por isso, não poderiam ser incluídos no conceito altruísta e ontologicamente ecocêntrico de meio ambiente”. (Reflexões sobre o Conceito Jurídico de Meio Ambiente. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eládio; CAPPELLI, Silvia (Org.). *Meio Ambiente e Acesso à Justiça: flora, fauna e APP*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. v. 3, p. 572).

<sup>34</sup> TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Fundamentos de Direito Ambiental: incluindo lições de direito urbanístico (Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade)*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2007. p. 27.

constituído pela “interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o meio físico que ocupam”<sup>35</sup>. Cabe ainda destacar que o meio ambiente natural é mediamente tutelado pelo “caput” do art. 225 da Constituição Federal e imediatamente pelo § 1º, incisos I e VII desse mesmo dispositivo, sem prejuízo dos demais dispositivos aplicáveis ao caso, mercê do que dispõe a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981).

O meio ambiente artificial, segundo o já mencionado José Afonso da Silva<sup>36</sup>, é “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)”. Noutros termos, o meio ambiente urbano ou artificial “é representado pelas cidades, entendidas como aglomerações humanas dotadas de edificações e infra-estrutura consistente em áreas de lazer, serviços públicos, saneamento etc.”<sup>37</sup>.

Cabe também dizer que o meio ambiente artificial recebe tratamento não apenas do art. 225 da Constituição Federal de 1988, mas também dos arts. 5º, inciso XXIII; 21, inciso XX e 182, capítulo este inteiramente destinado à política de desenvolvimento urbano.

O meio ambiente cultural, por sua vez, encontra principal fundamento no art. 216 da Constituição Federal de 1988<sup>38</sup>, verificando-se, em seu texto, que o meio ambiente cultural é integrado por bens (materiais ou imateriais) que, de alguma forma, referem-se à identidade, ação ou memória do povo brasileiro, preservando, assim, a sua cultura.

---

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 21.

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 21.

<sup>37</sup> MARQUES, José Roberto. *Meio Ambiente Urbano*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 52.

<sup>38</sup> **Art. 216.** Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Com efeito, um povo muito provavelmente terá melhor qualidade de vida se preservar bens materiais ou imateriais ligados, direta ou indiretamente, à sua identidade, ação e memória.

Por fim, o chamado meio ambiente do trabalho, que também se presta a melhorar a qualidade de vida das pessoas. Explica-se: a qualidade de vida está relacionada à garantia dos direitos sociais mínimos assegurados pela Carta Magna de 1988, dentre os quais o direito ao trabalho (art. 6º). Há, também, o art. 200, inciso VIII: “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”. Daí ser o ambiente do trabalho “protegido por uma série de normas constitucionais e legais destinadas a garantir-lhe condições de salubridade e de segurança”<sup>39</sup>. Por conseguinte, um ambiente adequado de trabalho certamente proporcionará melhores condições de vida, com reflexos diretos na qualidade de vida da pessoa e em seu modo de ser e viver.

O estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), como sói esclarecer, encontra-se intimamente ligado ao meio ambiente natural, pois deve ser elaborado, regra geral, como parte integrante de procedimento administrativo (licenciamento ambiental) com vistas à obtenção de licença ambiental, sem a qual não se poderá exercer atividade empresarial.

#### 4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O conceito de licenciamento ambiental é legal, pois é encontrado no inc. I do art. 1º da Resolução CONAMA nº 237/97<sup>40</sup>. Em verdade, trata-se de um “procedimento administrativo que tramita perante órgãos ambientais, e que tem por objeto estabelecer as condições e os requisitos para o exercício de uma atividade ou de um

---

<sup>39</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 23.

<sup>40</sup> Art. 1º, inc. I: Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

empreendimento que possa provocar alguma degradação ambiental”<sup>41</sup>. Em outras palavras, o licenciamento ambiental constitui um “complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento”<sup>42</sup>.

Evidencia-se a presença do Estado nesse tipo de procedimento, o que se dá ante a necessidade de se preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (o direito ambiental é, portanto, intergeracional). Nesse particular, afirma-se que o tema em estudo encontra-se intimamente ligado ao princípio do desenvolvimento sustentável<sup>43</sup>, a destacar que o progresso não pode ocorrer de forma dissociada da preservação ambiental, sob pena de restar inviabilizada a própria subsistência humana.

Desse modo, é através do licenciamento ambiental que a “Administração Pública estabelece condições e limites para o exercício das atividades utilizadoras de recursos ambientais”<sup>44</sup>. Por essa razão, o licenciamento ambiental é considerado um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inc. IV, da Lei 6938/1981) e tem como principal objetivo o controle prévio de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente.

O licenciamento ambiental visa, portanto, controlar as atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente e impor medidas mitigadoras e compensatórias para a degradação ambiental que está prestes a ser autorizada, atenuando sobremaneira o impacto ambiental. Com políticas dessa natureza, restarão observadas as diretrizes fixadas pela Constituição Federal de 1988 em relação ao meio ambiente, proporcionando melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Necessário afirmar, também, que o licenciamento é um

---

<sup>41</sup> DESTEFENNI, Marcos, op. cit., p. 83.

<sup>42</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, op. cit., 81.

<sup>43</sup> Para Edna Cardoso Dias, o ponto de equilíbrio entre o progresso e a preservação ambiental é “o grande desafio do Século XXI”. (*Manual de Direito Ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 204).

<sup>44</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 103-104.

procedimento que deve ser revestido de publicidade e que está sujeito às regras de direito público, de modo que não podem deixar de ser respeitadas pelos particulares e pela própria Administração.

Em relação aos tipos de licença ambiental, anotam Curt Trennepohl e Terence Trennepohl<sup>45</sup> serem várias as modalidades, “algumas com liturgia para a sua emissão perfeitamente estabelecida, outras sem nenhuma regulamentação quanto aos procedimentos que a antecedem”. Em relação às primeiras, menciona-se o art. 8º da Resolução CONAMA 237/97:

“Art. 8º. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - 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 próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - 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;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, como as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.”

Em suma, essas são as três espécies<sup>46</sup> de licenças previstas na Resolução CONAMA 237/97, destacando que o art. 18<sup>47</sup> dessa mesma

---

<sup>45</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. Niterói: Impetus, 2007. p. 13.

<sup>46</sup> Para Marcelo Dawalibi, a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação seriam sub-espécies de licenças ambientais. Licença ou Autorização Ambiental? *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 17, jan./mar. 2000, p. 180.

<sup>47</sup> Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

Resolução estabelece o prazo de validade para cada uma dessas licenças.

Ponto merecedor de nota refere-se à existência de eventual direito adquirido em relação à renovação da licença ambiental. Muito embora possa a licença ser prorrogada ou renovada<sup>48</sup>, prevalece na doutrina pátria o entendimento de que a licença, na verdade, tem natureza jurídica de autorização, revestindo-se de ato precário e discricionário, não sendo possível invocar direito adquirido.<sup>49</sup> A partir desse entendimento, verifica-se não haver direito subjetivo no que se refere à prorrogação ou renovação da licença, pois “as medidas apresentando caráter de autorizações de polícia não são criadoras de direitos e podem ser ab-rogadas ou modificadas”<sup>50</sup>.

---

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 04 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

<sup>48</sup> Vide §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 18 da Resolução CONAMA 237/97.

<sup>49</sup> Para José Ricardo Alvares Vianna, “a diferença entre ‘licença’ e ‘autorização’ é relevante. Enquanto ‘licença’ assume contornos de ato vinculado, conferindo a seu titular um direito subjetivo, desde que preenchidos certo requisitos; ‘autorização’ é ato precário, discricionário e não gerador de direito adquirido, podendo, pois, ser revogado a qualquer momento. Com efeito, em matéria ambiental, portanto, é claro que se trata de ‘autorização’ do Poder Público e não de ‘licença’. Sim, porque, se perpetrado qualquer ato lesivo ao meio ambiente, eventual ‘autorização’ prévia do Poder Público - mesmo que contenha nome de ‘licença’ -, deverá imediatamente ser suspensão, cassada ou ao menos revisada, haja vista que ao Estado não é permitido chancelar tais práticas”. (*Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente à luz do Novo Código Civil*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 117). Para Vladimir Passos de Freitas, “o termo licença, certamente, não é o mais apropriado, pois pressupõe ato administrativo definitivo e, pelo menos para a Licença Prévia e para a de Instalação, é ato precário. Mais adequado seria usarmos a denominação autorização, esta sim, de caráter discricionário e precário. No entanto, optou o legislador pelo uso do termo licença e por isso só a ele faremos referências, evitando compreensão equivocada do assunto”. (*Direito Administrativo e Meio Ambiente*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 75). Marcos Destefenni manifesta-se no mesmo sentido: “a licença ambiental não é uma licença tradicional de direito administrativo, aproximando-se de uma autorização administrativa e não de uma licença propriamente dita”. (Op. cit., p. 106).

<sup>50</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme, op. cit., p. 266.

O art. 19 da Resolução CONAMA 237/97, aliás, arrolou os fundamentos da suspensão ou cancelamento da licença expedida: violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; omissão ou falsa descrição de informações relevantes e superveniência de graves riscos para a saúde e para o meio ambiente. Esses fatos demonstram, de forma irrefragável, não haver direito adquirido no tocante à prorrogação ou renovação da licença, pois que a ninguém é dado o direito de poluir. Desse modo, pode a “licença” ambiental deixar de ser renovada, o que não constitui ofensa a direito líquido e certo uma vez que o “pedido de renovação da licença não ampara a pretensão da parte, pois a concessão daquela é mera expectativa de direito, não conferindo à empresa o direito de continuar suas atividades”<sup>51</sup>.

## 5 O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

O estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), como parte integrante do procedimento administrativo com vistas à obtenção da licença ambiental, encontra previsão no art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988<sup>52</sup>, muito embora já tenha o art. 9º, inc. III, da Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) previsto a “avaliação de impactos ambientais” como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Cabe também apontar o teor do inciso III do art. 1º da Resolução CONAMA nº 237/1997:

“Estudos ambientais: 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.”

---

<sup>51</sup> Trecho do processo nº 2006.72.00.013827-4, de Mandado de Segurança, UF:SC, 3ª Turma do Tribunal Regional da 4ª Região, relatora Desembargadora Vânia Hack de Almeida, julgado em 29.05.2007.

<sup>52</sup> Art. 225, § 1º, inc. 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.

O estudo prévio de impacto ambiental representa um corolário de “informações, análises e propostas destinadas a nortear a decisão da autoridade competente sobre a concordância ou não do Poder Público com a atividade que se pretende desenvolver ou o empreendimento que se busca implantar”<sup>53</sup>.

Enfim, o estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) é o estudo que precede “a execução de qualquer projeto, público ou privado, que possa implicar em significativa degradação do ambiente, para que se avalie suas dimensões e interferências nos atributos de qualquer dos elementos que compõem o meio ambiental natural. Cuida-se, pois, de um meio de atuação preventiva, que tem por escopo evitar as conseqüências nocivas ao meio ambiente, ou ao menos minimizá-las.”<sup>54</sup>

Assim, toda e qualquer atividade que possa potencialmente causar dano ao meio ambiente requer a elaboração desse estudo, o que requer equipe formada por profissionais habilitados e devidamente qualificados, com a mais variada formação acadêmica. Melhor explicando: “a qualificação técnica dos membros da equipe depende muito da natureza do empreendimento, mas, por certo, hão de ter habilitação relacionada com os fatores e recursos ambientais”<sup>55</sup>.

Ainda em relação a essa equipe multidisciplinar, formada por biólogos, engenheiros, arquitetos, economistas, advogados etc., necessário dizer que não é objetiva a responsabilidade civil de seus integrantes, “sendo imprescindível a comprovação de atuação dolosa ou culposa, em qualquer das modalidades da culpa: imprudência, negligência ou imperícia”<sup>56</sup>. Em outros termos, para que surja a responsabilidade dessa equipe, necessário será a demonstração de qualquer um dos elementos que integram a culpa “lato senso”.

Destaca-se, igualmente, que o estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) e o relatório de impacto ambiental (RIMA) não são instrumentos dissociados, representando o segundo uma síntese

---

<sup>53</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. Niterói: Impetus, 2007, p. 18.

<sup>54</sup> BUGALHO, Nelson Roberto. Estudo Prévio de Impacto Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 15, jul./set. 1999, p. 19.

<sup>55</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 292.

<sup>56</sup> BUGALHO, Nelson Roberto, op. cit., p. 25.

consolidada do primeiro, isto é, “para mais fácil compreensão, pode-se dizer que o Rima é a apresentação, de forma mais acessível e simplificada, dos resultados do EIA”<sup>57</sup>. Dada sua importância, transcreve-se o seguinte trecho jurisprudencial:

“A instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental exige, para que se assegure a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a realização de estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, § 1º, inc. IV, da CF), o qual não pode ser resumido a um mero estudo formal de apreciação dos impactos no meio ambiente, devendo compreender um estudo sério, completo e exaustivo que permita o conhecimento das condições ambientais preexistentes ao empreendimento, a real dimensão dos danos que o mesmo pode causar e a eficácia das medidas preventivas e mitigadoras propostas para que seja possível autorizar-se, com segurança, o seu licenciamento.”<sup>58</sup>

Diga-se ainda que “o EIA não serve apenas para embasar a licença, mas para dar à sociedade conhecimento acerca da possível degradação do meio ambiente”<sup>59</sup>, razão pela qual audiências públicas são recomendadas para expor aos interessados o conteúdo do produto em análise, dirimindo dúvidas e acatando sugestões ou críticas, atendendo, assim, o que determina a parte final do inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988<sup>60</sup>, pois “não se concebe EPIA sem a possibilidade de serem emitidas opiniões por pessoas e entidades que não sejam o proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a Administração”<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence, op. cit., p. 20.

<sup>58</sup> Brasil. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Processo nº 2005.04.01.012384-0 UF: SC, 3ª Turma, Relator Desembargador Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, julgado em 26.09.05.

<sup>59</sup> Brasil. Apelação Cível nº 70012795845, 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, relatora Desembargadora Matilde Chabar Maia, julgado em 08.06.2006.

<sup>60</sup> Para Lúcio Bagio Zanuto Junior, Marta Botti Capellari e Simone Boer Ramos, “essa audiência é obrigatória em todos os Estados, respeitadas as suas Constituições”. (O Procedimento Administrativo, a Licença Administrativa e a Licença Ambiental. *Revista de Ciências Jurídicas*, Maringá: Nova Série, v. 3, n. 2, jul./dez. 2005, p. 215).

<sup>61</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 240.

Em relação a esse estudo, deve-se dizer, também, que o mesmo encontra previsão no art. 4º, inc. VI, da Lei nº 10.257/2001, autodenominada Estatuto da Cidade, cuja redação é a seguinte: “Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)”.

Calha ainda destacar o teor do art. 38 dessa mesma lei: “A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”. Por conseguinte,

“O EIV não deve ser confundido com o EIA, requisito da licença ambiental exigido pela Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). O próprio Estatuto da Cidade destaca, em seu art. 38, que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação do EIA, requeridas nos termos da legislação ambiental.”<sup>62</sup>

Ambos os estudos, portanto, devem coexistir.<sup>63</sup> De qualquer sorte, necessário apontar suas diferenças e similitudes. A primeira diferença entre ambos os estudos reside no fato de o impacto ambiental estar mais voltado para o ambiente natural, devendo ser elaborado sempre que a atividade causar, em potencial, alguma degradação ambiental (art. 225, § 1º, inciso IV, CF/88). Deve o estudo prévio de impacto ambiental<sup>64</sup>, ainda, ser elaborado durante o procedimento de licenciamento ambiental com vistas à obtenção da licença ambiental, como já afirmado.

---

<sup>62</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental*. Disponível em: <<http://apache.camara.gov/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/304366.pdf>, p.10>. Acesso em: 14 abr. 2009.

<sup>63</sup> Para Monique Abreu David, “o art. 38 da Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade - estabelece que a elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança não substitui a elaboração e a aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, devem os dois estudos coexistir”. (O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e seus Limites, no caso-referência do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.uff.br/cienciaambiental/dissertacoes/MADavid.pdf>, p. 60-61>. Acesso em: 14 abr. 2008.

<sup>64</sup> Para Monique Abreu David, o estudo prévio de impacto ambiental “deve ser exigido pelo Poder Público Estadual, dentro do processo de Licenciamento Ambiental”. (Op. cit., p. 64).

O estudo prévio de impacto de vizinhança, por sua vez, é mais restrito à área do empreendimento e suas proximidades e deve contemplar os efeitos positivos e negativos da obra, empreendimento ou atividade (instalação de fábricas, estabelecimentos comerciais, igrejas etc.) em relação à qualidade de vida da população residente em seu entorno. Presta-se, portanto, à obtenção da licença ou autorização para construir<sup>65</sup>, esta sim uma licença propriamente dita.

Regra geral, ambos os estudos preocupam-se com a avaliação das alterações do meio ambiente em função de um empreendimento. Todavia, o estudo prévio de impacto de vizinhança tem seu campo limitado à vizinhança, “evitando que o mau uso da propriedade prejudique o equilíbrio desse pequeno ‘ecossistema urbano’”<sup>66</sup>. Ainda em relação ao estudo prévio de impacto de vizinhança, cabe esclarecer que o mesmo se presta tanto para pequenos quanto para grandes empreendimentos<sup>67</sup>, devendo ser exigido para empreendimentos públicos ou privados<sup>68</sup>, pois o que se objetiva, como já afirmado, é o

---

<sup>65</sup> Calha aqui lembrar o pensamento de Regis Fernandes de Oliveira, para quem o início de qualquer construção poderá ser embargado caso não se tenha realizado o estudo prévio de impacto de vizinhança. Para esse autor, o estudo seria verdadeira “condição de aprovação do empreendimento e exigência formal para a expedição do alvará de licença”. (*Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 125). Cabe também dizer que o Estatuto da Cidade acabou com a discussão em torno da utilização do termo “licença” para construir, vez que seu art. 36 refere-se às expressões “licença” ou “autorização”.

<sup>66</sup> OLIVEIRA, Claudia Alves de; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de. *O Estudo de Impacto de Vizinhança como Instrumento da Política Urbana*. Disponível em: <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/claudia\\_alves\\_de\\_oliveira.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/claudia_alves_de_oliveira.pdf)>, p. 1417>. Acesso em: 14 abr. 2009.

<sup>67</sup> DAVID, Monique Abreu, op. cit., p. 63-64.

<sup>68</sup> Nesse sentido, a lição de Ana Paula Mendes Simões Pereira: “a referida norma estabeleceu em seu art. 36, uma importantíssima inovação denominada Estudo de Impacto de Vizinhança, que deve ser apresentado por empreendimentos e atividades privados ou públicos em áreas urbanas, para a concessão de licença ou autorização de construção, ampliação ou funcionamento de atividades que venham a causar dano ao meio ambiente. Já o Estudo Prévio de Impacto Ambiental é um instrumento de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), elevado a nível constitucional (artigo 225, § 1º, IV, de CF) por ser um importante instrumento administrativo preventivo. O Poder Público deve exigir o instrumento na forma da lei quando da instalação de obra ou atividade potencial ou efetivamente causadora de significativa degradação ambiental”. (*Uma Abordagem Acerca do Impacto de Vizinhança e do*

levantamento dos efeitos positivos<sup>69</sup> e negativos em relação à obra, à atividade e ao empreendimento, justa-mente para que medidas visando ao bem-estar e à preservação da qualidade de vida das pessoas possam ser tomadas.

O estudo prévio de impacto ambiental está previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e pode ser realizado na esfera federal e estadual; tem abrangência urbana e rural; é previsto em resoluções do Conama e é instrumento técnico que deve ser realizado por equipe interdisciplinar cujos integrantes sejam detentores de amplos conhecimentos técnicos e específicos em suas respectivas áreas<sup>69</sup>.

O estudo prévio de impacto ambiental é também obrigatório para atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente e constitui parte integrante do procedimento que visa obter licença ambiental. Requer audiência pública e publicidade e participação popular. Prevê a elaboração do relatório de impacto ambiental (RIMA)<sup>70</sup> que contém, em linguagem simples e objetiva, breve relato do que foi apurado no estudo. O estudo prévio de impacto ambiental, por fim, independe de estudo prévio de impacto de vizinhança.

O estudo prévio de impacto de vizinhança, por sua vez, encontra-se previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e é realizado apenas na esfera municipal, tendo portanto abrangência urbana. É instrumento técnico a ser realizado por equipe interdisciplinar<sup>71</sup>, desde

---

*Estudo Prévio de Impacto Ambiental como Instrumentos de Defesa do Meio Ambiente Urbano.* Disponível em: <<http://conpedi.org/manuel/arquivos/Anais/Ana%Paula%20Mendes%20Simoes%20Pereira.pdf>>, p. 01-02>. Acesso em: 14 abr. 2009.

<sup>69</sup> SÉGUIN, Élide. *O Direito Ambiental: nossa casa planetária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 304.

<sup>70</sup> Nesse particular, esclarece-se que a equipe disciplinar responde tecnicamente pelo conteúdo do relatório de impacto ambiental (RIMA), não podendo, ainda, ser formada por empregados ou subordinados pelo proponente do projeto, justamente para que não haja influência alguma.

<sup>71</sup> Defendendo a mesma idéia, afirma Mariana Sena Sant'Anna que "o estudo de impacto de vizinhança tem como objetivo a verificação de questões múltiplas. Por isso, deve ser elaborado por uma equipe multidisciplinar, tal como a Resolução CONAMA nº 001/86 estabelece para o EIA. Considerando que diferentes secretarias técnicas deverão analisá-lo (EIV), técnicos especializados nas diversas áreas envolvidas deverão também elaborá-lo". (*Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. Belo Horizonte:

que haja lei municipal prevendo-o<sup>72</sup>; a audiência pública é obrigatória e requer, igualmente, publicidade e participação popular. Não substitui, igualmente, o estudo prévio de impacto ambiental.

Um último ponto merece ser abordado: se a licença ambiental deve ser concedida caso o estudo prévio de impacto ambiental não seja favorável. Celso Antônio Pacheco Fiorillo<sup>73</sup> entende que “será possível a outorga de licença ambiental ainda que o estudo prévio de impacto ambiental seja desfavorável”.

Portanto, caberá à Administração, segundo critérios de conveniência e oportunidade, avaliar a concessão ou não da licença ambiental, ainda que se mostre desfavorável o estudo prévio de impacto ambiental. Posicionamento contrário é apresentado por Renato Farinha<sup>74</sup>, para quem as conclusões do estudo prévio de impacto ambiental trazem responsabilidade à Administração, “o que significa dizer que a administração não poderá licenciar nenhum empreendimento se a recomendação do Estudo de Impacto Ambiental for contrária ao licenciamento”.

Por outro lado, se o estudo prévio de impacto ambiental for favorável, haverá a outorga da licença ambiental<sup>75</sup>.

Aqui, cabe afirmar que o direito ambiental não é contrário ao progresso e ao desenvolvimento<sup>76</sup>. Impõe-se, entretanto, que os mesmos ocorram de forma sustentável, ou seja, sem lesar o meio ambiente. Daí a importância do estudo prévio em comento. Desta feita, se o estudo for favorável à concessão da licença, não há porque deixar de concedê-la. Novamente, verifica-se a necessidade de se

---

Fórum, 2007, p. 189).

<sup>72</sup> Em recente julgado, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro decidiu pela “inexigibilidade de estudo de impacto de vizinhança em razão de ainda não ter sido editada a lei municipal definidora dos empreendimentos que o exigirão, conforme disposto no art. 36 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/01)”. (Apelação cível nº 2008.001.20861, 18ª Câmara Cível do TJRJ, relatora Desembargadora Célia Meliga Pessoa, julgado em 05.08.2008. No mesmo sentido, a apelação cível nº 1.0155.05.008208-2/001, 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, relator Desembargador Silas Vieira, julgado em 14.04.2008).

<sup>73</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, op. cit., p. 82-83.

<sup>74</sup> FARINHA, Renato. *Direito Ambiental*. Leme: Edijur, 2006. p. 59.

<sup>75</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, op. cit., p. 83.

<sup>76</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa, op. cit., p. 529.

observar o princípio do desenvolvimento sustentável, sendo o estudo prévio de impacto de vizinhança um importante instrumento para a consecução desse fim, haja vista proporcionar boa qualidade de vida às pessoas, o que será alcançado, de forma irrefragável, através de instrumentos que não permitam degradação ambiental.

## 6 CONCLUSÃO

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental e verdadeira “cláusula pétrea”, deve ser protegido em suas mais diversas e variadas formas. Essa afirmação encontra guarida, aliás, no próprio art. 225 da Constituição Federal ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Existem vários instrumentos previstos na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais para dar guarida a essa proteção. Um desses instrumentos é o estudo prévio de impacto ambiental, que consiste, basicamente, em um estudo eficaz elaborado por uma equipe multidisciplinar para verificar os potenciais danos que uma atividade ou empreendimento causará ao meio ambiente como um todo. Na Carta Magna, encontra previsão no inciso IV do § 1º do art. 225.

Em sendo favorável o estudo, conceder-se-á licença ambiental ao empreendedor. Caso contrário, prevalece o entendimento de que sua concessão (ou não) ficará a cargo da Administração Pública. É certo também que a não concessão, não renovação ou não prorrogação da licença não viola direito líquido e certo, justamente por prevalecer o entendimento de que a licença ambiental é, na verdade, uma autorização.

O estudo prévio de impacto ambiental independe do estudo prévio de impacto de vizinhança, este mais voltado para o meio ambiente urbano. De qualquer sorte, o EPIA deve ser realizado todas as vezes em que a atividade empresarial trouxer, em potencial, um dano ao meio ambiente. Medida como essa não apenas proporcionará melhor qualidade de vida para as pessoas, mas também atenderá o princípio do desenvolvimento sustentável, grande desafio do século XXI.