

# DA EUROPA ÀS AMÉRICAS: UMA BREVE ANÁLISE COMPARATIVA DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL ADOTADO NO BRASIL, ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E PORTUGAL \*

Daniel Veiga Ayres Pimenta \*\*



## 1 INTRODUÇÃO

As questões referentes à má gestão dos recursos naturais representam a força motriz da atual crise ambiental. Sendo assim, no intuito de evitar o agravamento dos problemas ocasionados ao meio ambiente, surgem os instrumentos para a sua administração e promoção. Dentre os quais, um de grande importância é a avaliação de impacto ambiental. Mecanismo, este, que representa, hoje, o procedimento de gestão dos bens

---

\* Este trabalho corresponde, com pequenas adaptações, em sua grande maioria formais, ao relatório de pesquisa apresentado à disciplina de Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente, ministrada pelo prof. Doutor Vasco Pereira da Silva no ano letivo de 2010/2011, como requisito essencial para a obtenção do título de mestre em Ciências Jurídico-Políticas, Especialidade em Ciências Jurídico-Ambientais, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

\*\* Advogado; Professor do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário do Leste de Minas Gerais – UNILESTEMG; Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2008); Especialista em Direito, Impacto e Recuperação Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto/Fundação Gorceix (2010); Especialista em Ciências Jurídico-Ambientais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2011), Mestrando em Ciências Jurídico-Políticas, Especialização em Ciências Jurídico-Ambientais, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

naturais mais disseminado ao redor do globo terrestre. Apresentando-se, assim, como uma proposta de promoção e solução para muitos dos problemas introduzidos pelo atual cenário de crise ambiental. Constituindo, de tal forma, um método *particular na abordagem preventiva dos efeitos adversos de iniciativas humanas no meio ambiente*<sup>1</sup>.

Contudo, apesar de diversos países possuírem legislações tratando do tema, muitos empreendimentos continuam a ser aprovados sem que as políticas, metodologias e normas sejam observadas<sup>2</sup>. Fato, este, que instiga questionamentos a respeito dos erros ou lacunas que possibilitam e motivam a inobservância, ou aplicação, equivocada dos instrumentos de gestão dos recursos naturais. Principalmente, da avaliação de impactos ambientais. Sendo assim, torna-se importante a submissão dos diversos ordenamentos jurídicos que abordam o tema à um estudo sob as luzes dos Direito Comparado. Para, de tal forma, apontando as suas semelhanças e diferenças, tentar entender os seus problemas possibilitando, com isso, a visualização de soluções.

Neste sentido, compreendendo que a análise e comparação de todos os procedimentos de avaliação de impacto ambiental adotados ao redor do globo configura uma tarefa impossível de ser realizada no âmbito de um relatório, optou-se por abordar especificamente três ordenamentos, quais sejam: o brasileiro, o norte-americano e o português. Isso

---

<sup>1</sup> AMADO GOMES, Carla. *A Avaliação de Impacto Ambiental e os seus Múltiplos: Breve panorâmica do quadro normativo comunitário e apontamentos de jurisprudência*. In *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*. Vol III. Editora da Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa (AAF DL). p.291.

<sup>2</sup> Corroborando com este posicionamento ver: OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos na Avaliação de Impactos Ambientais: fundamentação, metodologia, legislação, análise de experiências e formas de abordagem*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos. 2008. p.05. Disponível em: [http://www.bdt.d.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde\\_arquivos/11/TDE-2009-07-06T151042Z-2141/Publico/2141.pdf](http://www.bdt.d.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/11/TDE-2009-07-06T151042Z-2141/Publico/2141.pdf).

porque, este objeto de estudo é capaz de possibilitar a análise de uma das legislações precursora do instrumento em comento<sup>3</sup>, da ótica europeia de gestão do meio ambiente<sup>4</sup> e da visão de promoção ambiental adotada em um dos países que mais capta investimentos estrangeiros atualmente<sup>5</sup>.

Para tanto, inicialmente apresentar-se-á uma breve evolução histórica da consciência ambiental para proporcionar a compreensão de alguns importantes fatores que impulsionaram o surgimento de instrumentos de gestão do meio ambiente. Posteriormente, será esboçado um panorama das características gerais da avaliação de impacto ambiental e, em seguida, analisar-se-á cada um dos ordenamentos jurídicos foco do estudo. Para, assim, ser capaz de apresentar suas semelhanças e diferenças, bem como uma conclusão que possibilite apontar as evoluções necessárias para a obtenção de um procedimento cada vez mais eficiente.

## 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

As ciências jurídicas sofrem evoluções a partir das mudanças sociais. Muitas vezes tais mudanças não vêm com a velocidade e eficácia desejada. Porém, não há dúvida que o processo histórico de modificação das estruturas e modos de pensar da sociedade (seja global, regional ou nacional) influenciam (e influenciaram), diretamente, todas as mudanças que o Direito sofreu ao longo da história da humanidade.

Sendo assim, antes de começarmos a analisar a Avaliação de Impacto Ambiental é necessário entendermos as evoluções

---

<sup>3</sup> A legislação norte-americana é considerada por muitos como sendo a gênese da avaliação de impacto ambiental.

<sup>4</sup> Isso porque, os países membros da União Europeia são obrigados a transpor para o seu ordenamento interno as diretivas do Conselho das Comunidades Europeias.

<sup>5</sup> Juntamente com a Rússia, a Índia e a China o Brasil é, hoje, um dos países que mais atraí investimentos estrangeiros e, conseqüentemente, que mais abriga empreendimentos industriais de grandes corporações.

ocorridas em âmbito global que levaram à mudança do paradigma utilitarista, passando pelo preservacionista, para o do desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, ao surgimento de instrumentos jurídicos de proteção e gestão ambiental, bem como os motivos que ocasionaram, especificamente, a evolução da aplicação e procedimento do supracitado instituto desde a sua gênese até os dias atuais. Para tanto, apenas com o intuito didático, será feita uma análise apartada de cada um destes momentos. Sendo, importante anotar que tais períodos se relacionam e ocorrem, muitas das vezes, simultaneamente.

## 2.1 “REVOLUÇÃO VERDE”<sup>6</sup>: DO UTILITARISMO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O início das relações entre o homem e o meio ambiente não pode ser determinado de forma exata. Afinal, tal relacionamento é relatado desde os primórdios da existência humana. Contudo, as primeiras normas (tratados) sobre a proteção ao meio ambiente em âmbito internacional surgem no início do século XX. Porém, estas, são dotadas de características unicamente utilitaristas<sup>7</sup>. Sendo que, a mudança de paradigma só se inicia nos anos trinta.

Período, no qual, surge a Convenção de Londres, de

---

<sup>6</sup> Ao utilizar a expressão “Revolução Verde” não faço menção ao movimento, ocorrido nas décadas de 60 e 70, de pesquisa, incentivo e disseminação de sementes e plantas obtidas através de melhoramento genético no intuito de aumentar a produção agrícola dos países subdesenvolvidos. Mas sim, a utilizo no intuito de dar ênfase à evolução ocasionada no Direito Ambiental pela transição entre os paradigmas utilitarista, preservacionista e do desenvolvimento sustentável.

<sup>7</sup> Neste sentido, José Juste Ruiz afirma que: *La etapa inicial de esta prehistoria se configura em torno a lo que podríamos denominar la era del utilitarismo ambiental, que va desde principios del siglo hasta la primera guerra mundial, siendo su orientación esencial la protección de aquellos elementos del ecosistema que poseían una utilidade para producción o que presentaban un valor economico por ser objeto de utilización comercial.* (RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional Del Medio Ambiente*. Madri. Editora McGraw Hill, 1999. p.16)

1933, sobre a conservação da fauna e flora no continente africano<sup>8</sup>. Tratado, este, que é considerado um dos marcos do início de um procedimento lento e gradual de migração da visão puramente utilitarista do meio ambiente para um olhar regido pelo paradigma do desenvolvimento sustentável. Alteração que alcança seu cume com o advento da Convenção do Rio de Janeiro de 1992 e o surgimento da Agenda 21<sup>9</sup>.

Entretanto, até o final dos anos cinquenta a mudança do paradigma que regia a relação entre o homem e a natureza ficou, praticamente, presa ao campo das ideias. Não exercendo, portanto, influência de forma concreta no plano da proteção ambiental e, muito menos, no que diz respeito às ações humanas.

A alteração só passa a modificar o jeito de se relacionar quando do despertar da consciência para o *fato de o nosso planeta poder estar seriamente deteriorado em consequência das atividades humanas*.<sup>10</sup> Despertar, este, que surge como resposta da sociedade civil e, muito mais, das instituições internacionais aos desastres ecológicos até então vivenciados<sup>11</sup>.

Diante da mudança do modo de se relacionar e pensar o meio ambiente surgem *importantes progressos à regulamentação internacional sistemática ao serviço da proteção do ambiente*<sup>12</sup>, como por exemplo o aparecimento: da Carta Européia da Água (1968), da Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (1968), da

---

<sup>8</sup> Neste sentido ver: RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional...*, cit., p.17.

<sup>9</sup> Neste sentido ver: KISS, Alexandre. *Direito Internacional do Ambiente* in Textos: Ambiente e Consumo. Centro de Estudos Judiciários. 1º Volume. 1996. p. 78-79.

<sup>10</sup> KISS, Alexandre. *Direito Internacional...*, cit., p. 79.

<sup>11</sup> Vários são os desastres ecológicos que influenciaram o despertar da consciência humana para a deterioração do meio ambiente e, conseqüentemente, para a degradação de nosso planeta. Neste sentido, apenas a título de exemplo, podemos citar a destruição causada pela explosão das duas bombas atômicas quando do final da Segunda Guerra Mundial, o naufrágio do petroleiro Torrey Canyon, entre outros.

<sup>12</sup> KISS, Alexandre. *Direito Internacional...*, cit., p. 80.

Resolução 2398[XXIII]<sup>13</sup>, da Convenção de Bruxelas sobre Responsabilidade Civil por Danos Devidos à Poluição pelos Hidrocarbonetos (1969) e da Convenção de Londres sobre Poluição Marinha (1977). Progressos, estes, que alcançam o seu ponto mais alto quando da realização da Conferência de Estocolmo (1972).

A Conferência de Estocolmo (constituída por uma Declaração de Princípios e por um Plano de Ação) surge como manifestação da real gênese do Direito Internacional do Ambiente e cume do início da chamada era ecológica<sup>14</sup> (também conhecida como era preservacionista). Trata-se, portanto, da primeira conferência mundial sobre o meio ambiente que, além de possuir importância impar devido ao conteúdo de seus princípios<sup>15</sup>, possibilita que o Direito Internacional Ambiental deixe de ser uma sombra no âmbito

---

<sup>13</sup> Resolução através da qual a Assembléia Geral das Nações Unidas resolveu convocar uma conferência mundial sobre o meio ambiente (Conferência de Estocolmo – 1972).

<sup>14</sup> A era ecológica é o período marcado pelas mudanças mais significativas da forma de pensar a relação entre o homem e o meio ambiente que acabaram por ocasionar a migração do paradigma utilitarista para o preservacionista. É fortemente marcada pela crítica à chamada sociedade de consumo. Nas palavras de José Juste Ruiz: “La era ecológica propriamente dicha se inicia al final de la década de los sesenta y es también deudora en alguna medida del fermento filosófico que puso en crisis los valores de la sociedad de consumo (...)” (RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional...*, cit., p.17)

<sup>15</sup> Como exemplo de princípio que, instituído pela Conferência de Estocolmo, possui suma importância para o Direito Internacional Ambiental pode-se citar o elencado no número 21 da Declaração sobre o Ambiente Humano que, estabelecendo a noção de cooperação internacional em matéria ambiental, assim expõe: “Consoante a Carta das Nações Unidas e os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos de acordo com a sua política ambiental, e têm o dever de assegurar de que as atividades levadas a cabo dentro de sua jurisdição ou sob o seu controle não prejudiquem o meio de outros Estados ou de zonas situadas fora das jurisdições nacionais.”(ONU. *Declaração sobre o Ambiente Humano*. Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente. Princípio 21. 1972. Versão em português disponível em:

<http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/unidades/DeclaraAmbienteHumano.pdf>  
)

das ciências jurídico internacionais. Passando, assim, a exercer um papel de protagonista no que diz respeito à regulamentação do novo paradigma que ditará a relação entre o homem e a natureza a partir de então, qual seja: o paradigma preservacionista.

É claro que as mudanças ocorridas até o momento sob análise demonstram grandes avanços. Mas, não representam o ideal a ser alcançado. E, por isso, as evoluções continuam a ocorrer. Neste intuito, surge uma nova ótica de regulamentação. Trata-se da normatização transversal<sup>16</sup>.

De tal forma, através da percepção de que não há setorização em questões ambientais e da conclusão de que a poluição deve ser combatida em sua origem, a Comunidade Internacional percebe a insuficiência do tradicional método setorial de proteção. E, diante disso, institui uma nova espécie de regulamentação que firma as suas bases sobre os poluentes e não mais sobre os meios impactados<sup>17</sup>. Método de regulamentação, este, que alterou a visão preservacionista fazendo com que migrasse de uma perspectiva

---

<sup>16</sup> A esse respeito ensina Alexandre Kiss: “Num primeiro período, a actividade legislativa internacional – mas também a nacional – visava essencialmente a optimização dos estados do ambiente em sectores precisos: a protecção do mar contra a poluição, das águas continentais e da atmosfera, e a preservação da flora e fauna selvagens. No final dos anos setenta, regras adoptadas segundo outro método sobrepuseram-se às que procuravam salvaguardar o ambiente nestes sectores: será o método transversal, que caracteriza uma segunda etapa na evolução do direito internacional do ambiente.” (KISS, Alexandre. *Direito Internacional...*, cit., p.81)

<sup>17</sup> Neste sentido Alexandre Kiss ensina que: “os anos oitenta trouxeram duas novas etapas de desenvolvimento ao direito internacional do ambiente. Em primeiro lugar, tornou-se claro que o método setorial, procurando proteger separadamente os diferentes sectores do ambiente – mar, águas continentais, atmosfera, vida selvagem – é insuficiente. Em primeiro lugar, os setores não podem ser verdadeiramente separados uns dos outros (...). Em segundo lugar, em virtude do princípio da prevenção segundo o qual a poluição deve ser entravada na origem, era necessário remontar às causas verdadeiras, ou seja, às substâncias que podem deteriorar o ambiente. Assim, a regulamentação da segunda etapa do direito do ambiente procura agir sobre os poluentes e não já sobre os meios onde estes exercem seus efeitos.” (KISS, Alexandre. *Direito Internacional...*, cit., p. 81-82.

segmentada<sup>18</sup>(segundo a qual cada “setor” do meio ambiente deve ser preservado de forma apartada) para uma perspectiva global (segundo a qual o meio ambiente é interligado e globalmente único). Sendo assim, *uma nova dimensão – planetária – impôs-se e transformou os dados do problema*<sup>19</sup>.

A nova dimensão planetária do problema ambiental chamou a atenção para a complexidade das questões ambientais. E, fez com que o novo paradigma preservacionista se alterasse. Passando, assim, a existir mediante uma perspectiva global e não mais regional como ocorreu até a realização da Conferência de Estocolmo.

Sendo assim, diante dos progressos até então alcançados, e da nova visão do problema, surge a necessidade de buscar a construção de uma nova ordem ecológica internacional capaz de promover e garantir a proteção do meio ambiente como sendo um patrimônio de toda a humanidade<sup>20</sup>. Para tanto, a Organização das Nações Unidas decide convocar a Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>21</sup>. Conferência, esta, que marca a transição da era preservacionista para o atual paradigma do desenvolvimento sustentável e produz como resultado duas declarações de princípios, dois convênios internacionais e um programa de ações que visa implementar, nos anos seguintes, tudo o que foi decidido ao longo do encontro.<sup>22</sup> E, ainda,

---

<sup>18</sup> Sobre a perspectiva segmentada afirma Alexandre Kiss: “durante o primeiro período da regulamentação convencional adoptada para proteger o ambiente, as regras elaboradas dividiam-se em quatro grandes categorias segundo o seu objectivo: proteção do mar contra a poluição, da águas continentais, da atmosfera e, finalmente, conservação da fauna e flora selvagens.” (KISS, Alexandre. *Direito Internacional...*, cit. p.103)

<sup>19</sup> KISS, Alexandre. *Direito Internacional...*, cit. p.82.)

<sup>20</sup> Sobre esse tema ver: RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional...*, cit. p.20-21.

<sup>21</sup> A Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento também é chamada de Rio 92 ou Eco-92.

<sup>22</sup> Corroborando com o exposto afirma José Juste Ruiz que: *Los instrumentos adoptados como resultado de la Conferencia de Rio se caracterizan, em primer*



institui três princípios regentes do novo modo de pensar a relação entre o homem e o meio ambiente, quais sejam: o princípio do desenvolvimento sustentável (princípio 1º), da equidade intergeracional (princípio 3º) e da avaliação de impacto ambiental (princípio 17).

Por fim, é importante observar que as evoluções até aqui relatadas demonstram as modificações ocorridas no âmbito do Direito Internacional do Meio Ambiente e no seu paradigma norteador. Tais, avanços exercem influência direta no surgimento de instrumentos jurídicos de gestão do meio ambiente, bem como no Direito interno de cada país. E, por isso, não há dúvida que o aparecimento da Avaliação de Impacto Ambiental surge como sendo uma das consequências dos supracitados avanços. Passa-se, agora, a analisar a sua evolução histórica desde a sua gênese até os dias de hoje.

## 2.2 A GÊNESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E SUA DISSEMINAÇÃO PELO GLOBO TERRESTRE

A Avaliação de Impacto Ambiental – AIA é, sem dúvidas, um dos mais importantes instrumentos de gestão do meio ambiente<sup>23</sup> que surgiram acompanhando as evoluções

---

*lugar, por su diversidad. Hay así dos declaraciones de principios, dos convênios internacionales y un programa de acción para llevar a cabo todos los proyectos anteriores a lo largo de los años sucesivos (...).* (RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional...*, cit., p.23)

<sup>23</sup> Como exemplo de instrumentos de gestão do meio ambiente podemos citar toda e qualquer forma de Estudo Ambiental. Sendo assim, seguindo o disposto no Artigo 1º (inciso III) da Resolução Conama 237/97 podemos elencar: (...)a avaliação de impacto ambiental, o relatório ambiental, o plano e projeto de controle ambiental, o relatório ambiental preliminar, o diagnóstico ambiental, o plano de manejo, o plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco. (CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e novembro de 2008*. Conselho Nacional do Meio Ambiente. 2ª Edição. Brasília. 2008. p. 748. Disponível

ocorridas, ao longo do século XX, no âmbito do Direito Internacional Ambiental e no paradigma que rege o modo de pensar e executar a relação homem-natureza. Tal instituto jurídico-político visa proporcionar o cuidado, a preservação e, caso necessário, formas de recuperação do ambiente que tenha sido degradado.

Importante anotar que, o supracitado instrumento de gestão é utilizado em mais de oitenta países. Possuindo, em cada um destes, normas, procedimentos e legislações específicas<sup>24</sup>. Sendo assim, trata-se de método de avaliação que, além de ser fonte de princípio na Declaração do Rio<sup>25</sup>, tornou-se globalmente aceito. E, por isso, pode ser considerado *uma resposta jurídica internacional que reconhece que não pode ser tolerável, esperar que o dano ambiental ocorra para depois combatê-lo*.<sup>26</sup>

Contudo, sua gênese é atribuída, por muitos autores, ao direito norte-americano. Mais precisamente ao ano de 1969. Período, este, no qual houve a promulgação do *National Environmental Policy Act – NEPA* (Lei da Política Nacional do

---

em: [http://www.mp.ro.gov.br/c/documnt\\_library/get\\_file?uuid=36ba5026-f7d8-4381-b984-3f6915382973&groupId=561198](http://www.mp.ro.gov.br/c/documnt_library/get_file?uuid=36ba5026-f7d8-4381-b984-3f6915382973&groupId=561198)).

<sup>24</sup> Neste sentido ver: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos do Estudo de Impacto Ambiental*. MP Editora. São Paulo. 2008. p.13 ss. Para uma boa compreensão sobre a Avaliação de Impacto Ambiental à luz do Direito Comparado recomendo, ainda, a leitura de: OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., 181 páginas e RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito Ambiental Comparado: Brasil – Alemanha – EUA: Uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado*. Midiograf II. Maringá. 2009. 259 páginas.

<sup>25</sup> Na Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento a Avaliação de Impacto Ambiental aparece prevista no princípio número 17, que assim dispõe: *A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.* ( ONU. *Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Adotada na Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. 21 de junho de 1992. Disponível em: [www.cedin.com.br](http://www.cedin.com.br).)

<sup>26</sup> RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito Ambiental Comparado...*, cit., p.156.

Meio Ambiente). Na qual, é criada a Declaração de Impacto Ambiental (*Environmental Impact Statement – EIS*), bem como a Avaliação de Impactos Ambientais (*Environmental Impact Assessment – EIA*).<sup>27</sup>

Após a promulgação do NEPA (1969), nos Estados Unidos da América, surgem legislações regulamentando políticas de gestão e proteção ambiental em vários países.<sup>28</sup> Inicia-se, assim, a disseminação global do instituto da Avaliação de Impacto Ambiental. Propagação, esta, que continua em um ritmo acelerado até a década de 90. Período, no qual, a grande maioria dos países já possui, ao menos, alguma espécie de lei dispondo sobre o instrumento de gestão ambiental em comento<sup>29</sup>.

### 3 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL – A.I.A

#### 3.1 CONCEITUAÇÃO E CARACTERÍSTICAS GERAIS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

A Avaliação de Impacto Ambiental é uma das formas de Estudo Ambiental. Consubstanciando-se, assim, em um instrumento de gestão e que, por isso, *não impõe nenhuma proteção ambiental específica*.<sup>30</sup> Portanto, é uma maneira de aprimorar o procedimento decisório de deferimento ou indeferimento de um projeto através da participação popular e do exame de alternativas. Fortalecendo, de tal forma, a

---

<sup>27</sup> Ver OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p 08 ss.

<sup>28</sup> Como exemplo podemos citar: Austrália (1972), Canadá (1973), Nova Zelândia (1973), Colômbia (1974), Venezuela (1976), França (1976), Brasil (1981), União Européia (1985), entre outros.

<sup>29</sup> Sobre o assunto ver OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p. 08 ss.

<sup>30</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.13.

democracia.<sup>31</sup> Trata-se, por isso, da *criação de parâmetros claros para a orientação da administração pública no processo de licenciamento*<sup>32</sup>, bem como no processo de avaliação de impacto ambiental. Logo, pode ser compreendida como sendo *um estudo de base científica que analisa as questões e os aspectos ambientais e que engloba os efeitos do projeto para diversos bens ambientais*<sup>33</sup>.

Apesar da diversidade de normas que regulam o supracitado Estudo Ambiental em cada um dos países em que é adotado, há na doutrina e legislação certo consenso quanto à sua conceituação. Podendo, portanto, ser definida de forma geral como sendo *o processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos relevantes – biofísicos, sociais e outros – de propostas de desenvolvimento antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos*<sup>34</sup>. Sendo assim, trata-se de procedimento técnico, legal e institucional que busca garantir que todos os fatores ambientais e sociais sejam considerados quando da avaliação e aprovação de um projeto.<sup>35</sup> Devendo, por tanto, *ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente*.<sup>36</sup>

Por fim, cumpre anotar que suas finalidades são: a obtenção e o fornecimento de informações referentes ao meio ambiente a ser impactado e as consequências do projeto;

---

<sup>31</sup> Neste sentido ver: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.13.

<sup>32</sup> RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito Ambiental Comparado...*, cit., p.156.

<sup>33</sup> RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito Ambiental Comparado...*, cit., p.156.

<sup>34</sup> IAIA, International Association for Impact Assessment. *O que é a Avaliação de Impacto*. Tradução de Júlio de Jesus. Dezembro de 2009. p.01. Versão em português disponível em: [www.apai.org.pt](http://www.apai.org.pt).

<sup>35</sup> Corroborando com este posicionamento ver: OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p.10-11.

<sup>36</sup> ONU. *Declaração sobre Meio...*, cit., princípio 17.

fornecer opções que sejam adequadas para minimizar ou, caso seja necessário, remediar os impactos causados; promover a participação pública durante todo o processo decisório; e, por fim, auxiliar na busca de um desenvolvimento cada vez mais sustentável.<sup>37</sup>

### 3.2 PRINCÍPIOS GERAIS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

A disseminação do procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental ao redor do globo fez com que surgissem diversificadas formas de implementação e regulamentação. Contudo, independentemente da legislação e do país ao qual pertença, semelhanças existem. E, podem ser percebidas não só quando são analisadas as finalidades do supracitado procedimento administrativo, mas, também, no que diz respeito aos seus princípios norteadores básicos.

Tais princípios, além de indicarem o caminho a ser percorrido para uma exata aplicação deste instrumento de gestão, servem de base para garantir o alcance de todas as finalidades a que a Avaliação de Impacto Ambiental se propõe. E, conseqüentemente, são meios para que todos os propósitos envolvidos sejam alcançados. Sendo assim, pode-se elencar como princípios gerais o princípio da prevenção, do planejamento racional e da oportunidade de participação pública. Elementos axiológicos, estes, que servem para direcionar o trabalho hermenêutico auxiliando na aplicação das leis e na superação de suas lacunas. De tal forma, torna-se importante analisá-los de forma mais detida. É o que se passa a fazer.

#### 3.2.1 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

---

<sup>37</sup> Sobre as finalidades da AIA ver: IAIA, International Association for Impact Assessment. *O que é a Avaliação...*, cit., p.01.

A análise do princípio da prevenção necessita, para uma melhor compreensão de seu significado, de prévios esclarecimentos sobre as suas diferenças quando comparado com o denominado princípio da precaução. Esta avaliação preliminar é motivada pelo fato de que a diferença entre ambos é delimitada por uma linha muito tênue. E, além disso, as questões que os envolvem são razões de acaloradas discussões na doutrina mais qualificada sobre o tema. Possuindo, de um lado, estudiosos que defendem a existência única do princípio da prevenção<sup>38</sup> e, de outro, de defensores da existência autônoma de cada um destes cânones interpretativos<sup>39</sup>.

Os defensores da autonomia afirmam que o princípio da prevenção é predecessor ao da precaução e não possui como característica a exigência de um estado de incerteza científica. Logo, ambos os elementos axiológicos possuem estrutura e significado próprios.<sup>40</sup> Sendo assim, *enquanto a prevenção importa tomada de medidas para evitar um dano conhecido e esperado, a precaução impede, inclusive, comportamentos que, devido ao estado atual do conhecimento, não representam uma certeza, mas uma mera probabilidade de dano.*<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Como exemplo de autores que defendem a existência única do princípio da prevenção, podemos citar: Vasco Pereira da Silva, Carla Amado Gomes, entre outros.

<sup>39</sup> Como defensores da existência autônoma do princípio da prevenção e da precaução, podemos citar: João Carlos de Carvalho Rocha, Wellington Pacheco Barros, entre outros.

<sup>40</sup> Neste sentido afirma João Carlos de Carvalho Rocha: *o princípio da prevenção é anterior à elaboração, no âmbito do Direito Ambiental Internacional, do princípio da precaução, e não implica, como no segundo, reconhecimento de um estado de incerteza científica.* (ROCHA, João Carlos de Carvalho. *Direito Ambiental e Transgênicos: Princípios Fundamentais da Biossegurança*. Belo Horizonte. Editora Del Rey. 2008. p.174)

<sup>41</sup> SÁ, Maria de Fátima Freire de; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. *Manual de Biodireito*. Belo Horizonte. Editora Del Rey. 2009. p.36-37. Corroborando com este entendimento afirma Wellington Pacheco Barros: (...) *o princípio da prevenção tem estrutura específica. Isso porque sua aplicação é decorrência da constatação de que há evidências de perigo de dano ambiental*

O princípio da precaução surgiria, portanto, como resultado de formulações e contributos ocorridos ao longo das quatro últimas décadas<sup>42</sup> de desenvolvimento do Direito Internacional Ambiental.<sup>43</sup> Sendo assim, tratar-se-ia de novo cânone interpretativo que representaria extremo avanço no que diz respeito à proteção do meio ambiente. Isso porque, este, surgiria como *uma faceta mais profunda do princípio da prevenção*.<sup>44</sup> Fazendo, assim, com que a noção de proteção ambiental se tornasse mais aprofundada parando, a partir de então, de “caminhar” na linha divisória entre o perigo e a real ocorrência de impactos ao meio ambiente. E, por isso, a partir do seu surgimento a busca pela proteção do meio ambiente passaria a firmar base não apenas na noção de perigo (oriunda do princípio da prevenção), mas, também, na visão de risco. Passando, então, a adequar-se melhor às exigências da moderna sociedade industrial global.

Contudo, *preferível à separação entre prevenção e precaução como princípios distintos e autônomos é a construção de uma noção ampla de prevenção, adequada a resolver os problemas com que se defronta o jurista do*

---

*efetivo que deve ser eliminado preventivamente, enquanto o princípio da precaução é anterior à constatação deste perigo.* (BARROS, Wellington Pacheco. *Direito Ambiental Sistematizado*. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2008. p.68.)

<sup>42</sup> Conforme exposto por Antônio F. G. Beltrão *a precaução, estabelecida expressamente como princípio ambiental, surgiu pela primeira vez em uma lei da República Federativa da Alemanha, em 1976, quando o governo federal enunciou o Vorsorgeprinzip para guiar administradores no trato da poluição. No plano internacional, a primeira referência explícita ao princípio da precaução ocorreu em 1987, em uma declaração adotada pela Conferência do Mar do Norte.* (BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.20.)

<sup>43</sup> Sobre o tema ver: ROCHA, João Carlos de Carvalho. *Direito Ambiental e...*, cit., p.186 ss.

<sup>44</sup> ARANTE, Olívia Márcia Nagy; RODRIGUES, Melissa Cachoni. *Direito Ambiental e Biotecnologia: Uma abordagem sobre os transgênicos sociais*. 1ª edição (2004). 5ª Reimpressão (2008). Curitiba. Juruá Editora. 2008. p. 76

*ambiente*<sup>45</sup>. Isso porque, primeiramente, a *distinção entre prevenção e precaução parece assentar em uma identidade vocabular, não se vendo vantagens em introduzir no jargão dos juristas uma diferenciação aparente, que não (ou só muito dificilmente) encontra correspondência na linguagem comum*<sup>46</sup>.

Além disso, necessário observar que os resultados obtidos através da aplicação do princípio da precaução são demasiadamente abertos, podendo transitar desde uma aplicação ponderada e sensata ao extremismo preservacionista capaz de impedir qualquer espécie de avanço tecnológico e econômico<sup>47</sup>. Sendo assim, autonomizar o cânone precaucionista implica em instituir uma ordem surrealista capaz de exigir medidas, centradas na “incerteza científica”, extremamente restritivas e capazes de bloquear qualquer forma de desenvolvimento<sup>48</sup>.

Conclui-se, portanto, que a melhor opção não é dar autonomia ao princípio da precaução, mas sim alargar o alcance da noção de prevenção afim de englobar os perigos naturais e os riscos antrópicos, bem como os impactos e danos ambientais presentes e os futuros. Para, assim, segundo critérios de razoabilidade e de bom senso, conseguir proteger o meio ambiente sem impedir o desenvolvimento. E, desta

---

<sup>45</sup> SILVA, Vasco Pereira da. “*Mais Vale Prevenir do que Remediar*”. *Prevenção e Precaução no Direito do Ambiente*. In. *Direito Ambiental Contemporâneo*. Curitiba. Editora Juruá. 2009. p.14.

<sup>46</sup> SILVA, Vasco Pereira da. “*Mais Vale Prevenir...*”, cit., p.14.

<sup>47</sup> Neste sentido ensina Vasco Pereira da Silva que: “*uma vez que nem são unívocos os critérios de distinção entre prevenção e precaução, muito menos os resultados a que conduz a autonomização desse último princípio, cujo conteúdo, algo incerto, pode ir desde uma sensata exigência de ponderação jurídica consideradora da dimensão ambiental dos fenômenos, até a interpretações eco-fundamentalistas, susceptíveis de afastar qualquer realidade nova(...)*.” (SILVA, Vasco Pereira da. “*Mais Vale Prevenir...*”, cit., p.15.)

<sup>48</sup> Corroborando com este posicionamento ver: AMADO GOMES, Carla. *Dar o duvidoso pelo (in)certo? Reflexões sobre o “princípio da precaução”*. In. *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*. Lisboa. Vol.I. AAFDL. 2008. p. 141 ss.



forma, alcançar a real noção de desenvolvimento sustentável<sup>49</sup>.

No que diz respeito à aplicação do princípio da prevenção à Avaliação de Impacto Ambiental é salutar anotar que sua origem remonta à comprovação da ineficácia, no direito estadunidense, das doutrinas da inconveniência (nuisance – segundo a qual se deve proteger o uso e gozo da terra evitando que qualquer atitude de terceiros possa vir a prejudicá-los) e da transgressão (trespass – objetivava a proteção da posse de terras quanto a invasões) no que se refere à solução de questões envolvendo a moderna sociedade industrial<sup>50</sup>.

O despertar para a ineficácia das supracitadas doutrinas da *common law* fez com que surgissem a partir da década de sessenta, leis buscando substituí-las por uma visão mais adequada à prevenção. Sendo que, esta alteração teórica, alcança seu cume quando da consecução da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estadunidense (*National Environmental Policy Act – NEPA*) que inserindo a noção prevencionista determinou, em seu §2º, como um de seus intuitos o objetivo de prevenir danos ambientais. Inserção, esta, que acabou por ser sentida em praticamente todas as legislações mundiais sobre o tema. Afinal, a lei norte-americana serviu de inspiração para os atuais regimes jurídicos da Avaliação de Impacto Ambiental.

No caso brasileiro essa influência aparece no disposto no artigo 225, §1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988. Fazendo-se sentir, também, na lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), bem como nas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº 01/1986 (estabelece os critérios e diretrizes da avaliação de impacto ambiental) e nº 237/1997 (dispõe sobre o

---

<sup>49</sup> Neste sentido ver: SILVA, Vasco Pereira da. “*Mais Vale Prevenir...*”, cit., p.18 e AMADO GOMES, Carla. *Dar o duvidoso pelo...*, cit., p.150-151.

<sup>50</sup> Para uma melhor compreensão do assunto ver: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.17 ss.

procedimento de licenciamento ambiental).

Já no caso português a influência pode ser encontrada em todo o texto da lei que dispõe sobre o procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental (Decreto-lei nº 69 de 3 de maio de 2000). Afinal, nesta, o referido procedimento administrativo é considerado como sendo *um instrumento preventivo fundamental da política do ambiente e do ordenamento do território*.<sup>51</sup>

Por fim, é importante anotar que o procedimento de avaliação de impacto ambiental não busca impedir o desenvolvimento, mas sim fazer com que este se dê de forma menos prejudicial ao meio ambiente. Logo, ao abordar a noção de perigo e risco, a ideia alargada de prevenção torna-se essencial à consecução de seus objetivos de forma eficaz e concreta.

### 3.2.2 PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO RACIONAL

A ideia central introduzida no princípio do planejamento racional é justamente a de se formular um plano capaz de gerir da melhor forma possível os recursos naturais. Levando-se em conta, para tanto, as noções de escassez (finitude), de desenvolvimento sustentável e de acesso equitativo aos bens ambientais. A primeira, escassez, é justamente a noção de que tais meios não são ilimitados, infinitos ou inesgotáveis. Trata-se, portanto, da tomada de consciência para o fato de que as “provisões” ambientais são finitas e, por isso, devem ser alvo de uma gestão consciente e capaz de garantir a sua racional e justa utilização.

Já o desenvolvimento sustentável<sup>52</sup>, conforme exposto no

---

<sup>51</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental: Sistematizada e Comentada*. Coimbra Editora. Coimbra, 2002. 3ª Edição. p.84.

<sup>52</sup> Sobre o tema “desenvolvimento sustentável” ver: BARROS, Wellington Pacheco. *Direito Ambiental...*, cit., p.65 ss.; SILVA, José Afonso da. *Direito*

princípio número 1 da Declaração do Rio, caracteriza-se por garantir uma utilização equilibrada dos recursos naturais de forma a suprir todas as necessidades da presente geração sem prejudicar os interesses das gerações futuras. Sendo, no caso do princípio do planejamento racional, a visão de se *assegurar que as melhores decisões serão tomadas com vistas ao interesse da coletividade e do meio ambiente*<sup>53</sup>.

O acesso equitativo aos recursos naturais, previsto em âmbito internacional desde a Declaração de Estocolmo (1972), é justamente a ideia de que o meio ambiente deve ser utilizado, em condições iguais por toda a sociedade, de forma a fazer com que os benefícios oriundos desta exploração sejam partilhados por todos. Sendo assim, da junção dos três pilares supracitados, emerge o princípio do planejamento racional. O qual constitui um *instrumento essencial para reconciliar qualquer conflito entre as necessidades de desenvolvimento e a necessidade de proteger e aperfeiçoar o ambiente*<sup>54</sup>.

Especificamente ao que diz respeito ao procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental, o planejamento racional deve ser aplicado *no intuito de evitar efeitos adversos no ambiente e obter máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos*<sup>55</sup>. Aplicabilidade que, em sua essência, encontra-se prevista na grande maioria das legislações que regulamentam o supracitado instrumento de gestão do meio ambiente. Sendo, portanto, encontrado, por exemplo, no *National Environmental Policy Act*<sup>56</sup> (Estados Unidos da América), na Lei Federal nº

---

*Ambiental Constitucional*. 7ª Edição. São Paulo. Malheiros Editores. 2009. p. 27 ss.;

RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional...*, cit., p.20 ss., entre outros.

<sup>53</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.22.

<sup>54</sup> ONU. *Declaração sobre o Ambiente Humano...*, cit., princípio 14.

<sup>55</sup> ONU. *Declaração sobre o Ambiente Humano...*, cit., princípio 15.

<sup>56</sup> *Sec 102 [42USC §4332]*

*The Congress authorizes and directs that, to the fullest extent possible:(...)*

*(2) all agencies of the Federal Government shall:*

*(...)(H) initiate and utilize ecological information in the planning and development of resource-oriented projects; and (...).* (CEQ, Council on

6.938/81<sup>57</sup> (Brasil) e na Lei de Avaliação de Impacto Ambiental (Portugal).<sup>58</sup>

### 3.2.3 PRINCÍPIO DA OPORTUNIDADE DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

O princípio da oportunidade de participação pública é essencial ao procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental. Isso porque, visa *assegurar que as decisões pelo órgão público competente tenham realmente considerado a temática ambiental no projeto proposto, possibilitando o controle do seu poder discricionário*<sup>59</sup>. Trata-se, portanto, de enunciado interpretativo que se traduz em dois sub-princípios, quais sejam: (1) o princípio da informação<sup>60</sup> e (2) o princípio da

---

Environmental Quality. *National Environmental Policy Act*. 1969. Vigência em 1 de setembro de 1970. Disponível em: [http://ceq.hss.doe.gov/laws\\_and\\_executive\\_orders/the\\_nepa\\_statute.html](http://ceq.hss.doe.gov/laws_and_executive_orders/the_nepa_statute.html)

<sup>57</sup> Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: (...)

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; (...).

(BRASIL. Lei 6.938: *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. 31 de agosto de 1981. Artigo 2º, incisos II e III. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm))

<sup>58</sup> Decreto-lei nº 69/2000. O planejamento racional aparece previsto logo no preâmbulo que coloca a avaliação de impacto ambiental como sendo “*uma forma privilegiada de promover o desenvolvimento sustentável, pela gestão equilibrada dos recursos naturais, assegurando a proteção da qualidade do ambiente e, assim, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida do homem.*” (DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.85)

<sup>59</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.22.

<sup>60</sup> Trata-se de princípio amplamente divulgado em âmbito internacional. Fazendo-se presente na Declaração do Rio de 1992, Convenção de Aarhus, Declaração de Limoges, Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, Convenção da Basiléia, entre outros.

participação. Sendo que, ambos, encontram-se diretamente relacionados e, muitas vezes, são difíceis de serem dissociados. Isso porque, quanto melhor for o acesso à informação mais eficaz será a participação.

Sendo assim:

a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.<sup>61</sup>

Conclui-se que, *um dos principais deveres de cada indivíduo é a sua participação na tutela ambiental o que pressupõe uma prévia, tempestiva e objetiva informação*<sup>62</sup>. Trata-se, portanto, de princípio que busca, essencialmente, garantir a proteção do meio ambiente e que se traduz em um direito-dever de obter informações e de participar de forma efetiva da proteção ambiental com o intuito de se alcançar quatro objetivos principais, quais sejam: (a) garantir o acesso do público à informação; (b) assegurar a disponibilidade das informações de forma gradual, prévia, tempestiva e objetiva;

---

<sup>61</sup> ONU. *Declaração sobre Meio...*, cit., Princípio 10.

<sup>62</sup> MELO ROCHA, Mário de. *A Avaliação de Impacto Ambiental como Princípio do Direito do Ambiente nos Quadros Internacionais e Europeu*. Coleção Estudos e Monografia. Edição Publicações Universidade Católica. Coimbra Editora. Coimbra, julho de 2000. p.156.

(c) incentivar e proporcionar a participação pública nos procedimentos que dizem respeito a questões ambientais e (d) garantir o acesso à justiça ambiental<sup>63</sup>. Por fim, importante anotar que essa noção de ativismo cívico encontra respaldo em praticamente todas as legislações sobre a avaliação de impacto ambiental e se materializa, muitas das vezes, na figura da audiência pública. Contudo, em alguns países, como, por exemplo, no Brasil, este, ainda é inócuo.

## 4 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NO DIREITO NORTE-AMERICANO

### 4.1 O DESPERTAR DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NO DIREITO ESTADUNIDENSE

A tradição legislativa ambiental estadunidense surge já na década de 1920, período, no qual, é aprovado pelo Congresso Americano a Lei Federal de Energia. Nesta aparece o primeiro esboço de uma preocupação com o meio ambiente quando, *ao dispor sobre os recursos hídricos da nação, incluía a expressão propósitos recreativos entre as finalidades a serem resguardadas e contempladas em qualquer projeto relacionado*<sup>64</sup>.

Contudo, é importante observar que tal legislação não modificou a forma de tratar as questões ambientais. Afinal, até a década de 1960, os problemas ambientais eram vistos nos Estados Unidos da América como sendo problemas pontuais e de responsabilidade de cada um dos estados federados. O governo federal limitava-se, portanto, a oferecer recursos

---

<sup>63</sup> Todos esses objetivos são enunciados na Convenção sobre Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental (Convenção de Aarhus) de 1998. Convenção, esta, que é aberta a todos os países membros das Nações Unidas e não apenas aos que pertencem à Comunidade Européia.

<sup>64</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.83.

financeiros no intuito de incentivar as pesquisas referentes às questões ambientais. Mentalidade, esta, que só começa a sofrer mutação quando, iniciado o procedimento de expansão econômica pós-segunda guerra mundial, *constatou-se que a poluição crescente não respeitava as fronteiras das cidades e dos Estados, tornando-se um problema nacional*<sup>65</sup>.

Diante deste novo contexto, embora o sistema jurídico norte-americano firme suas bases na *common law*, inicia-se um amplo processo de construção de uma legislação federal buscando normatizar a gestão do meio ambiente.<sup>66</sup> Processo que alcança o seu cume com a promulgação do *National Environmental Policy Act* em 1969<sup>67</sup> (entrou em vigência em 1 de fevereiro de 1970). Legislação, esta, que proporcionou um grande avanço no tratamento do tema devido ao fato de: (1) impor que todas as agências federais passassem *a ter o dever legal de incorporar o tema ambiental em seus projetos*<sup>68</sup>; (2) estabelecer a obrigatoriedade de realização do procedimento de avaliação de impacto ambiental; (3) ampliar o campo de interpretação das políticas, leis e regulamentos de forma a proporcionar uma incorporação da perspectiva ambiental; (4) criar o Conselho de Qualidade Ambiental; e, (5) abrir campo para o surgimento da Agência de Proteção Ambiental

---

<sup>65</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.84.

<sup>66</sup> Neste sentido surgem a Lei de Resíduos Sólidos (1965), Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1969), Lei do Ar Limpo (1970), Lei da Água Limpa (1972), Lei Federal sobre Inseticida e Fungicida (1972), Lei de Proteção, Pesquisa e Santuários Marinhos (1972), Lei de Espécies Ameaçadas (1973), Lei da Água Potável Segura (1974), Lei de Controle de Substâncias Tóxicas (1976), Lei de Restauração e Conservação de Recursos (1976), Código de Regulação Federal (1978), entre outras.

<sup>67</sup> Na década de 1960, além da promulgação do NEPA, diversos acontecimentos surgiram na seara ambiental. Entre estes podemos citar: a publicação do livro de Rachel Carson intitulado *Silente Spring* (1962), descoberta de componentes de mercúrio no sword fish, vazamento de óleo em Santa Bárbara na costa da Califórnia (1969), inclusão da temática ambiental na mensagem do Presidente Kennedy ao Congresso e um eclosão de inúmeras ONGs relacionadas às questões ambientais.

<sup>68</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.85.

(Environmental Protect Agency – EPA).

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente determinava, ainda: (1) a realização de estudo detalhado dos impactos ambientais de toda e qualquer legislação e ação federal capaz de alterar o ambiente humano; (2) a análise de alternativas menos impactantes às ações propostas; (3) a consideração dos aspectos ambientais nas decisões governamentais; e, (4) a criação de institutos de gestão do meio ambiente capazes de modificar a forma como tais decisões são tomadas<sup>69</sup>.

Tal legislação, assim como todas as outras que surgiram a partir da década de 1960, acabou por influenciar, não apenas a visão de como se deve gerir os recursos naturais, mas, também, a economia americana como um todo. Afinal, modificou a forma pela qual muitas pessoas realizavam negócios nos Estados Unidos.<sup>70</sup> Isso por que, a partir de então *uma vez que haja uma ação federal de vulto que significativamente afete o ambiente humano, as agências possuem o dever de preparar um EIA*<sup>71</sup>. *Caso decidam não prepará-lo, os Tribunais devem rever tal decisão com base em sua razoabilidade*<sup>72</sup>.

Por fim, para uma melhor compreensão da aplicação do instituto da avaliação de impacto ambiental, bem como de todo o seu arcabouço legal e judicial estadunidense, importante anotar que *o entendimento norte-americano não remete o*

---

<sup>69</sup> Para uma melhor compreensão das imposições constantes no NEPA ver: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.87 ss e CEQ, Council on Environmental Quality. *National Environmental Policy Act...*, cit., Disponível em: [http://ceq.hss.doe.gov/laws\\_and\\_executive\\_orders/the\\_nepa\\_statute.html](http://ceq.hss.doe.gov/laws_and_executive_orders/the_nepa_statute.html)

<sup>70</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.86.

<sup>71</sup> Em inglês a abreviatura EIA corresponde à Avaliação de Impacto Ambiental (*Environmental Impact Assessment*) e não ao Estudo de Impacto Ambiental.

<sup>72</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.91-92. Ver, também, a decisão da Corte de Apelação do Distrito de Columbia no caso *Calvert Cliffs Coordinating Committee VS. United States Atomic Energy Commission*.



*direito ao ambiente para o nível dos direitos do homem como faz o entendimento europeu*<sup>73</sup> e brasileiro. O modelo americano inclui o ambiente no contexto dos direitos civis.

#### 4.2 O PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NORTE-AMERICANO

O modelo de avaliação de impacto ambiental estabelecido pelo direito estadunidense possui mais de quarenta anos e, assim como nos demais países que adotam o instrumento de gestão sob comento, determina, no intuito de produzir tempestivamente todas as informações necessárias para instruir e reger a decisão do ente público competente, que a sua realização ocorra anteriormente a instauração do projeto proposto. Afinal, o objetivo central deste procedimento administrativo é garantir decisões que levem em conta a perspectiva ambiental em todas as suas vertentes. De tal forma, *desde o início do procedimento de EIA até a decisão formal da agência, nenhuma ação deve ser praticada que possa implicar em um efeito adverso no ambiente ou limitar a escolha das alternativas razoáveis*<sup>74</sup>.

Importante observar que o âmbito de aplicabilidade dos dispositivos previstos na *National Environmental Policy Act* abrange única e exclusivamente as agências federais. Isso implica no fato de que *se a ação, nos termos do Administrative Procedure Act (Lei do Procedimento Administrativo), é praticada pelo próprio Presidente da República, o NEPA não se aplica*.<sup>75</sup> Outra observação importante é o fato de que a aplicação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente restringe-se às ações e projetos que sejam, no todo ou em parte,

---

<sup>73</sup> MELO ROCHA, Mário de. *A Avaliação de Impacto...*, cit., p.189.

<sup>74</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.93.

<sup>75</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.93.

executados, financiados ou aprovados por agências federais<sup>76</sup>. Além disso, é necessário que tais empreendimentos sejam suscetíveis de provocar impactos ambientais significativos.

Os elementos, dez ao todo, a serem observados para uma correta avaliação dos impactos no meio ambiente são previstos pelo Conselho de Qualidade Ambiental (Council on Environmental Quality – CEQ). Tais elementos visam analisar se as ações propostas serão capazes de afetar de forma significativa as propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente. Prejudicando, assim, a saúde e a segurança pública e, levando-se em conta o grau de incerteza envolvido. Para tanto, os efeitos são classificados em diretos (ocorrem juntamente e à medida que o projeto é realizado) ou indiretos (ocorrem posteriormente ao término do projeto).

Quanto ao procedimento propriamente dito, este, inicia-se com a apresentação da proposta<sup>77</sup>. Posteriormente, analisar-se-á se, esta, é dispensada ou não da realização de avaliação de impacto ambiental. E, caso não seja, a agência federal irá preparar uma avaliação ambiental preliminar para, assim, verificar quais são os impactos que podem vir a ocorrer.<sup>78</sup> Em seguida a agência federal deverá preparar e apresentar um *documento público que contém uma avaliação ambiental preliminar que determina o nível de significância dos impactos causados pela ação proposta*<sup>79</sup>. Tal documento recebe o nome de Environmental Assessment e serve para determinar se

---

<sup>76</sup> No caso de agências ou projetos de âmbito estadual deverá ser observada a legislação em vigor de cada um dos Estados. Legislação, esta, muitas vezes conhecida como little NEPA. Neste sentido, pode ser citada como exemplo a Lei de Revisão da Qualidade Ambiental do Estado de New York (1976).

<sup>77</sup> Pode ser de projeto, política, obtenção de licença, construção e diversas outras formas de empreendimento.

<sup>78</sup> Para uma melhor compreensão da evolução e do procedimento de avaliação de impacto ambiental nos Estados Unidos da América ver: OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit. p. 13 ss e BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.83 ss.

<sup>79</sup> OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p. 15.

haverá ou não a necessidade de submissão do projeto à avaliação de impacto ambiental propriamente dita.

Após a publicação a agência analisa os diferentes interesses da proposta e determina a investigação dos impactos significativos. Esclarecimentos e estudos podem ser solicitados ao proponente da ação e uma reunião com várias partes interessadas é realizada para, então se produzir o ‘draft EIS’, uma versão inicial do Relatório Ambiental. O relatório inicial é encaminhado para EPA, que fará uma minuciosa revisão e a realização da Audiência Pública – AP. Outras agências são consultadas e após todos os comentários e análises, o relatório final é preparado pela agência responsável pela AIA (lead agency). O relatório contempla todos os impactos gerados, as alternativas possíveis, o parecer de vários especialistas e as ações de mitigação exigidas. A licença final é emitida (Record of decision – ROD). Após a emissão da licença (ROD), pode ou não haver um monitoramento da agência, sobre os impactos gerados.<sup>80</sup>

Importante observar que a análise de todas as alternativas ao projeto original é um ponto de extrema importância ao longo de todo o procedimento de avaliação de impacto ambiental. Isso porque, será com base nestes dados que a agência irá decidir qual é o melhor “caminho” a ser seguido quando da implantação do projeto. Por fim, é relevante anotar que cada uma das agências *pode estabelecer seus próprios critérios e procedimentos para o processo, seguindo as diretrizes do NEPA e a regulamentação do CEQ.*<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup>OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p. 15.<sup>81</sup>OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p. 16.

## 5 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

### 5.1 A EVOLUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NO BRASIL

O trâmite evolutivo, que ocorreu em âmbito internacional, e que culminou com a instauração do atual paradigma do desenvolvimento sustentável acabou por proporcionar *um processo de esverdeamento das Constituições latino-americanas nas últimas três décadas, que estabeleceu o direito a um meio ambiente sadio como um direito humano*<sup>82</sup>. No caso brasileiro, esse processo de instituição de legislações verdes iniciou antes mesmo de a questão ambiental merecer um arcabouço protetivo concreto a nível constitucional. Afinal, a Constituição Brasileira de 1967 apenas se referia ao tema de forma fragmentada<sup>83</sup> e, apesar disso, as primeiras legislações tratando do procedimento de avaliação de impacto ambiental começam a surgir já no final da década de 1970. Período, no qual, surgem nos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais leis sobre a matéria.

Posteriormente surge a primeira legislação federal sobre o assunto. Trata-se da Lei 6.803, de 02 de julho de 1980. Norma, esta, que, ao dispor sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, estabelece que a delimitação de zonas de uso estritamente industrial *será precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da*

---

<sup>82</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.27.

<sup>83</sup> Segundo Antônio F. G. Beltrão *a Constituição Brasileira de 1967 não abordava o meio ambiente de forma geral, mas fragmentada em recursos minerais, florestas, caça e pesca, águas, etc.* (BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.28).

*solução a ser adotada*<sup>84</sup>.

Contudo, a gênese da avaliação de impacto ambiental no ordenamento jurídico brasileiro ocorre de forma efetiva em 1981 quando da publicação da Lei Federal nº. 6.938 (regulamentada pelo Decreto nº.99.274 de 1990). Legislação, esta, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de aplicação. E que estabelece a avaliação de impacto ambiental como sendo um dos instrumentos desta<sup>85</sup>. E, modifica *o tratamento da matéria que era feito de forma esparsa e desarmônica para fazê-lo de forma holística*<sup>86</sup>.

A supracitada legislação instituiu ainda o chamado Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. O qual possui a sua base institucional personificada no Conselho Nacional do Meio Ambiente. Órgão, este, de caráter consultivo, deliberativo e responsável por estabelecer todas as diretrizes que devem guiar a gestão dos recursos naturais<sup>87</sup>. Surge, então, a Resolução CONAMA nº. 1, de 23 de janeiro de 1986, que dispõe sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.

Ponto crucial no processo evolutivo dos institutos de gestão ambiental ocorre em 1988. Ano, no qual, é promulgada a nova Constituição Federal Brasileira. Nesta, a perspectiva ambiental encontra-se difundida ao longo de todo o seu

---

<sup>84</sup> BRASIL. *Lei 6.803: Dispões sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências*. 02 de julho de 1980. Artigo 10, §3º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6803.htm)

<sup>85</sup> BRASIL. *Lei 6.938: Dispões sobre a Política...*, cit., Artigo 9º.

<sup>86</sup> JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Instrumentos Jurídicos de Participação da Sociedade na Proteção do Meio Ambiente no Brasil* In *Direito Ambiental em Evolução*. Curitiba. Editora Juruá. 1ª Edição (2007). 2ª Reimpressão (2010). Volume 5. p.345.

<sup>87</sup> Ver: BRASIL. *Lei 6.938: Dispões sobre a Política...*, cit., artigo 6º e 8º.

“corpo” normativo<sup>88</sup>. Mas, apesar disso, no que se refere à avaliação de impacto ambiental, não há previsão expressa. Posteriormente, surge a Resolução CONAMA nº. 237, de 19 de dezembro de 1997. Resolução, esta, que revisa e complementa o procedimento de licenciamento ambiental e, conseqüentemente, trata da avaliação de impacto ambiental. Isso porque, *a AIA no Brasil, como em outros países, é realizada por ocasião do licenciamento ambiental*<sup>89</sup>.

A partir de então se encontra completo a base normativa federal a respeito da avaliação de impacto ambiental. Contudo, *a estrutura da legislação brasileira é bastante complexa*<sup>90</sup>. Existindo, ainda, extensa legislação estadual tratando da matéria. Normas, estas, que por não compreenderem o objetivo central do presente trabalho não serão abordadas.

## 5.2 DIFERENCIAÇÃO ENTRE A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL: ESCLARECENDO UMA CONTROVÉRSIA BRASILEIRA

Antes de iniciar a análise do procedimento adotado no sistema normativo brasileiro é necessário estabelecer a diferenciação entre a avaliação de impacto ambiental e o estudo de impacto ambiental (ou estudo prévio de impacto ambiental). Afinal, trata-se de um confusão que permeia grande parte da doutrina brasileira sobre o assunto. Neste sentido, é importante compreender que, no Brasil, a avaliação de impacto ambiental é considerada como sendo sinônimo de estudo ambiental. Entendido, este, como *todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização,*

---

<sup>88</sup> Antônio F. G. Beltrão afirma que “a perspectiva ambiental está presente ao longo de boa parte da Constituição Brasileira de 1988, relacionada às mais diversas matérias.” (BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.29.)

<sup>89</sup> OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p. 25.

<sup>90</sup> OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p.28.

*instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida*<sup>91</sup>. Sendo assim, *a avaliação de impacto ambiental (AIA) é gênero do que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é espécie. Portanto, além do EIA, há outras formas de avaliação de impacto, designadas genericamente de “estudos ambientais”*<sup>92</sup>.

O ponto nodal da diferenciação entre AIA e EIA encontra-se no fato de que o estudo prévio de impacto ambiental só deverá ser exigido quando do licenciamento de atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental<sup>93</sup>. De tal forma, sempre que se tratar de licenciamento de atividade que possa impactar no meio ambiente será feita uma avaliação de impacto ambiental. Contudo, esta, só compreenderá um EIA quando o impacto puder ser considerado significativo. Logo, sempre que se falar de EIA estará, conseqüentemente, fazendo referência a avaliação de impacto ambiental. No entanto, a recíproca não é verdadeira.

Entretanto, é importante observar que, ao mesmo tempo *em que o legislador constituinte determinou que cabe ao Poder Público exigir um EIA sempre que uma atividade possua potencial de ocasionar significativa degradação no ambiente, não restringiu a exigência de um EIA para tal hipótese*<sup>94</sup>. Logo, este, pode ser exigido em qualquer caso. Fato que, em benefício da proteção ambiental, faz com que na grande maioria dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental seja aplicado o estudo de impacto ambiental ao invés de outros instrumentos de gestão menos complexos.

### 5.3 O PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DE

<sup>91</sup> Artigo 1º, inciso III da Resolução CONAMA nº 237/97.

<sup>92</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.35.

<sup>93</sup> Artigo 225, §1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988.

<sup>94</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.36.

## IMPACTO AMBIENTAL NO BRASIL

A respeito do procedimento de avaliação de impacto ambiental no Brasil o que primeiro deve se entender é que, em respeito ao princípio da prevenção, sua realização deve ser, assim como na grande maioria dos países que adotam esse instrumento de gestão do meio ambiente, anterior à autorização de qualquer espécie de licença, o que inclui a licença-prévia. Além disso, *o Estado Democrático de Direito abomina decisões administrativas arbitrárias, sem fundamentação*<sup>95</sup>. Logo, os dados levantados ao longo do procedimento devem servir de base para toda e qualquer decisão administrativa sobre o empreendimento. Isso porque, tais decisões devem ser motivadas e fundamentadas.

No que tange ao procedimento propriamente dito é importante observar que a sua realização ocorrerá, na maioria das vezes, no âmbito de um processo de licenciamento ambiental de atividades. E, sua elaboração é de incumbência de *técnicos habilitados contratados pelo empreendedor do projeto, o qual arcará com as despesas*.<sup>96</sup> Equipe, esta, que deve disponibilizar todas as informações ao ente governamental responsável. Para, assim, proporcionar uma maior transparência ao procedimento.

Quanto às etapas do processo de realização da avaliação de impacto ambiental:

no Brasil, seguem em linhas gerais, o processo geral consagrado na literatura. Cabe ressaltar que cada jurisdição tem uma base legal e institucional própria e adapta o processo às suas necessidades e realidade. São etapas gerais do processo: (i) apresentação da proposta; (ii) análise preliminar; (iii) determinação do escopo do estudo;

---

<sup>95</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.37.

<sup>96</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.43.



(iv) elaboração do estudo; (v) análise técnica do estudo; (vi) consulta pública; (vii) tomada de decisão e (viii) acompanhamento e monitoramento.<sup>97</sup>

Tais etapas são previstas de forma genérica pela Legislação Federal e especificadas pelas legislações estaduais de forma a obter uma melhor adequação de todo o procedimento à sua realidade. Isso porque, *no sistema jurídico brasileiro, a regra geral é que os entes ambientais estaduais possuem a competência para conceder o licenciamento*<sup>98</sup>. Sendo assim, quando um empreendimento possuir delimitação territorial local ou Estadual a competência para analisar e aprovar a respectiva avaliação de impacto ambiental pertencerá ao ente ambiental estadual. Contudo, se a atividade possuir abrangência regional (entre dois ou mais Estados Federados) ou nacional a competência será do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA<sup>99</sup>.

## 6 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NO DIREITO PORTUGUÊS

### 6.1 A GÊNESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NA UNIÃO EUROPÉIA

As primeiras políticas ambientais europeias surgem ao longo da década de setenta<sup>100</sup>. Contudo, a adoção da Avaliação de Impacto Ambiental como instrumento de gestão do meio ambiente só vem a ocorrer em 1985, quinze anos após a vigência da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente

---

<sup>97</sup> OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p.48.

<sup>98</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.41-42.

<sup>99</sup> Neste sentido ver: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.39.

<sup>100</sup> O primeiro programa de política ambiental europeu surge em 1973. Trata-se do Programa de Ação no Ambiente e visava harmonizar o uso do solo.

estadunidense. Emergindo, assim, no cenário comunitário europeu através da implementação da diretiva 85/337/CEE. Diretiva, esta, que foi inicialmente editada em 1977 e acabou por tramitar no Conselho de Ministros durante oito anos, período no qual sofreu diversas críticas<sup>101</sup> e alterações, até a sua aprovação no ano de 1985<sup>102</sup>. Logo, *o processo atual para a realização da AIA na Europa tem como base a diretiva 85/337/CEE de 1985, com alterações dadas pelas diretivas 97/11/CE de 1997 e 2003/35/CE*<sup>103</sup>.

Importante observar que, a referida norma comunitária, *tem em vista a concretização de objetivos dos três programas de ação em matéria de ambiente até ai aprovados (1973;1978;1983), na sequência da inclusão “informal” da proteção do ambiente no raio de ação da Comunidade*<sup>104</sup>. E, no intuito de melhor direcionar sua aplicação, apresenta em seu anexo I uma lista de projetos que, devido ao fato de terem potencial para causar significativo impacto ambiental, devem ser submetidos obrigatoriamente ao procedimento de avaliação de impacto ambiental. Enquanto isso, em seu anexo II, baseando-se em uma inexistência de certeza quanto ao potencial de produção de impacto significativo, especifica quais são os empreendimentos que, segundo determinação de uma análise prévia, devem sujeitar-se ao supracitado procedimento. Sendo assim, a exigência de um projeto se submeter (ou não) ao procedimento de avaliação de impacto ambiental é estabelecido pelo enquadramento em um de seus anexos<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> As principais críticas que encobriram a versão inicial da diretiva 85/337/EEC recaiam sobre o fato de, esta, se basear no modelo americano de avaliação de impacto ambiental.

<sup>102</sup> Neste sentido ver OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p.21.

<sup>103</sup> OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p.22.

<sup>104</sup> AMADO GOMES, Carla. *A Avaliação de Impacto...*, cit., p.292.

<sup>105</sup> Neste sentido Carla Amado Gomes ensina que: *na lógica da diretiva 85/337/CEE, a sujeição à AIA deverá ser determinada pela recondução do*

Necessário observar, ainda, que a diretiva comunitária traça as linhas gerais que devem ser seguidas por todos os Estados-membros da União Europeia quando da implementação e aplicação do procedimento de avaliação de impacto ambiental. Permitindo, entretanto, que cada um destes possa, desde que observado as exigências mínimas previstas, adaptar o procedimento de forma a melhor adequá-lo à suas necessidades e realidades. Contudo, *a aplicação no tempo da diretiva não foi pacífica*<sup>106</sup>. Isso porque, alguns Estados membros da comunidade europeia tentaram, mesmo após esgotado o prazo de transposição da diretiva (3 de Julho de 1988), fazer com que projetos que já deveriam se submeter ao novel diploma não fossem avaliados quanto às perspectivas de impacto ambiental.

## 6.2 A EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NO DIREITO PORTUGUÊS

A Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11 de 07.04.1987) previa, em seu artigo 27<sup>107</sup>, a avaliação de impacto ambiental como sendo um dos instrumentos da política nacional do

---

*“projeto” a um dos Anexos ( tendo em mente que os projetos reconduzíveis às categorias descritas no Anexo II poderão ser objeto de inclusão ou exclusão pelos Estados-membros, atendendo ao seu potencial concretamente lesivo), e pela não invocação das cláusulas derogatórias previstas no artigo1/4 e 5. (AMADO GOMES, Carla. A Avaliação de Impacto..., cit., p.305.)*

<sup>106</sup> AMADO GOMES, Carla. *A Avaliação de Impacto...*, cit., p.292.

<sup>107</sup> Artigo 27.º – Instrumentos.

1. São instrumentos da política de ambiente e do ordenamento do território:

(...)

g) *A avaliação prévia do impacte provocado por obras, pela construção de infra-estruturas, introdução de novas actividades tecnológicas e de produtos susceptíveis de afectarem o ambiente e a paisagem. (...).(ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA. Lei de Bases do Ambiente. Aprovada em 9 de janeiro de 1987. Promulgada em 21 de março de 1987. Artigo 27, 1, g. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=752&tabela=leis.](http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=752&tabela=leis.)*

ambiente<sup>108</sup>. Contudo, a primeira regulamentação que, de forma específica, disciplina a Avaliação de Impacto Ambiental no Direito Português acontece com o surgimento do Decreto-lei n.º 186/90, de 6 de junho, e do Decreto Regulamentar n.º 38/90, de 27 de Novembro, que regulamentavam e delimitavam o âmbito de sua aplicação<sup>109</sup>. Regulamentação que, além de surgir dois anos após à data final para a transposição da Diretiva 85/337/CEE, acabou por ser praticamente uma transcrição da norma comunitária não procedendo, assim, a uma prévia adaptação à realidade portuguesa<sup>110</sup>. De tal forma, os problemas gerados pela adoção quase literal da diretiva do Conselho das Comunidades Europeias só apresentou indícios de solução quando do surgimento do Decreto-lei 278/97.

---

<sup>108</sup>BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.118.<sup>109</sup>

Neste sentido ensina Esperança Mealha que: *No ordenamento jurídico português, a primeira referência à avaliação ambiental consta da Lei de Bases do Ambiente (LBA - Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) que refere um princípio de “avaliação prévia do impacte provocado por obras” (artigo 27.o/1-g)) e estabelece que os projectos que possam afectar o ambiente ” terão de ser acompanhados de um “estudo de impacte ambiental” (30.o e 31.o). No entanto, as condições em que devia ser efectuado esse estudo estavam dependentes de regulamentação por lei posterior, que acabou por se concretizar apenas com a transposição da Directiva 85/337/CEE. (MEALHA, Esperança. *A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) em Portugal – Notas de jurisprudência*. Texto base para intervenção da autora na Conference of Spanish and Portuguese Judges and Prosecutors on “Enforcement of EU Environmental Law: Role of the Judiciary”, que decorreu em Sevilha, em 11 e 12 de Novembro de 2010. p.01. Disponível em: <http://icjp.pt/seccoos/657>)*

<sup>110</sup>

Corroborando com este posicionamento Mário de Melo Rocha ensina que: *Na sua versão inicial (que a imagem e semelhança da diretiva 85/337/CEE, surgiu após a formulação de várias propostas e com um atraso de dois anos para lá dos três indicados para a transposição da diretiva), o diploma seguia muito de perto a diretiva, para ela remetendo frequentes vezes e transcrevendo amiúde diretamente o conteúdo da fonte comunitária. O que conduziu, ao importar o quadro de referência em lugar de o adaptar à realidade nacional, a fórmulas vagas e até ambíguas e quase sempre genéricas, apesar de a diretiva ter deixado aos Estados membros uma considerável margem de apreciação em vista da institucionalização do procedimento de avaliação. (MELO ROCHA, Mário de. *A Evolução do Regime Jurídico Nacional de Avaliação de Impacto Ambiental*. In *Estudos Dedicados ao Professor Doutor Mário Júlio de Almeida Costa*. Universidade Católica Editora. 1ª Edição. 2002. Lisboa. p.1.134 – 1.135.)*

Contudo, o referido diploma aparece sete meses após a publicação da diretiva 97/11/CE (altera a diretiva 85/337/CEE). Logo, as soluções propostas para as questões que envolvem o regime jurídico português de avaliação de impactos ambientais, apesar de solucionar grande parte dos problemas, já “nascem” com a validade ultrapassada<sup>111</sup>.

Sendo assim, apesar de a utilização do supracitado instrumento de gestão ambiental ter início já na década de 1990, uma correta transposição da diretiva comunitária sobre o tema só ocorre em 3 de maio de 2000, com a publicação do Decreto-lei n.º69, bem como da declaração de retificação n.º 7, de 30 de junho de 2000. Tal diploma legal, revogando os antigos Decreto-lei n.º186/90 e Decreto Regulamentar n.º 38/90, institui um *novo regime jurídico da avaliação de impacto ambiental*<sup>112</sup>. Regime, este, que, além de firmar bases na regulamentação comunitária sobre o tema, inova ao clarificar *diversos aspectos confusos no antigo regime em termos de eficácia e utilidade deste poderoso instrumento preventivo do direito do ambiente*<sup>113</sup>.

As inovações surgem já no que diz respeito às questões organizatórias. Afinal, passa à prever de forma expressa *as competências de todas as autoridades intervenientes no procedimento*<sup>114</sup>. Enquanto isso, no que diz respeito aos aspectos procedimentais as evoluções surgem graças a uma regulamentação mais rigorosa, densa e completa. Sendo, neste sentido, importante destacar: *a previsão de uma fase de scoping, a maior precisão da regulamentação relativa à participação dos interessados e a previsão da pós-avaliação*

---

<sup>111</sup> Neste sentido ver: MELO ROCHA, Mário de. *A Evolução do Regime...*, cit., p.1.134 ss.

<sup>112</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.71.

<sup>113</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.71.

<sup>114</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.72.

*como fase posterior à declaração de impacto ambiental*<sup>115</sup>.

Contudo, a maior inovação introduzida pelo novo regime de avaliação de impacto ambiental encontra-se na imposição de carácter vinculativo a uma declaração de impacto ambiental – DIA (decisão final do procedimento) desfavorável. Sendo assim, *uma decisão de autorização ou de licenciamento em sentido positivo só pode ser tomada com base numa DIA favorável ou condicionalmente favorável*<sup>116</sup>. Com isso, passa a repousar sobre qualquer ato administrativo contrário à declaração de impacto ambiental o “véu” da nulidade<sup>117</sup>. Por fim, importante anotar que a nova regulamentação encontra-se em consonância com a Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em um Contexto Transfronteiriço (Convenção de Espoo de 1991). Isso porque, em observância a esta Convenção Internacional, traz um capítulo inteiro tratando do tema<sup>118</sup>.

### 6.3 O PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL EM PORTUGAL<sup>119</sup>

Em Portugal, o procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental encontra-se sob a responsabilidade do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do

---

<sup>115</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.72.

<sup>116</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.73.

<sup>117</sup> Neste sentido ver: MEALHA, Esperança. *A Avaliação de Impacto...*, cit. p.

06.

<sup>118</sup> A regulamentação sobre impactos transfronteiriços encontra-se no Capítulo IV. O qual determina a disciplina legal sobre a consulta recíproca (artigo 32), projetos com impactos em outros Estados membros da União Europeia (artigo 33), o procedimento (artigo 34) e a participação em procedimentos de avaliação de impacto ambiental de outros Estados membros da União Europeia (artigo 35).

<sup>119</sup> O procedimento de avaliação de impacto ambiental aqui descrito baseia-se no Decreto-lei 69/2000 que aprova o regime jurídico da avaliação de impacto ambiental e transpõe para a ordem jurídica interna portuguesa a Diretiva 85/337/CEE, com as alterações introduzidas pela Diretiva 97/11/CE.

Desenvolvimento Regional. Responsabilidade, esta, que é efetivamente exercitada através das atividades implementadas pelas chamadas Autoridades de AIA, que são: as Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional (CCDRs) e a Agência Portuguesa do Ambiente (APA)<sup>120</sup>.

Importante, antes de analisar os aspectos gerais do procedimento de avaliação de impacto ambiental português propriamente dito, anotar que, este, possui uma fase preliminar facultativa na qual é dada ao proponente a hipótese de *apresentar à autoridade de AIA uma proposta de definição do âmbito do EIA*<sup>121</sup>. Para tanto, tal proposta, contendo uma descrição e declaração de intenção de realização do projeto, será analisada pela comissão de avaliação que irá deliberar e indicar os aspectos que devem ser abordados no Estudo de Impacto Ambiental. Necessário observar, ainda, que *a definição do âmbito do EIA vincula o proponente e a comissão de avaliação quanto ao conteúdo do EIA a apresentar por aquele, salvo a verificação, em momento posterior ao da deliberação, de circunstâncias que manifestamente a contrariem*<sup>122</sup>.

Contudo, independentemente da consecução da

---

<sup>120</sup> Neste sentido Esperança Mealha ensina que: *O procedimento de AIA é da responsabilidade do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), através seguintes Autoridades de AIA:*

- *as (5) Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional (CCDRs) do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, que são as "Autoridades de Avaliação de Impacte Ambiental";*

- *a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), que exerce as funções de Autoridade Nacional de Avaliação de Impacte Ambiental, no âmbito das quais desenvolve as metodologias de avaliação de impacte ambiental, coordena as actividades das CCDRs e realiza a avaliação de impacte ambiental dos grandes projectos. A APA é também a Autoridade Nacional de Avaliação Ambiental de Planos e Programas (avaliação ambiental estratégica).* (MEALHA, Esperança. *A Avaliação de Impacto...*, cit. p. 02-03)

<sup>121</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.82

<sup>122</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.83.

supracitada fase preliminar, e sem gerar prejuízo a esta, o procedimento de avaliação de impacto ambiental propriamente dito inicia-se *com a apresentação pelo proponente de um Estudo de Impacto Ambiental à entidade licenciadora ou competente para a autorização*<sup>123</sup>. Estudo que, além de respeitar às exigências previstas no anexo III, deve ser acompanhado do pagamento de uma taxa para o custeamento do procedimento de avaliação de impacto ambiental. Taxa, esta, que é calculada tendo como parâmetro o valor do projeto a se realizar<sup>124</sup>.

Posteriormente toda a documentação relevante para o procedimento de avaliação de impacto ambiental é enviada para a autoridade de AIA que, após receber os documentos irá nomear uma comissão técnica para apreciar o estudo de impacto ambiental no prazo de vinte dias. Sendo declarada a desconformidade do estudo o procedimento será encerrado. Contudo, caso seja considerado conforme, o mesmo será remetido para o Instituto de Promoção Ambiental – IPAMB que deverá publicá-lo, bem como promover a consulta pública<sup>125</sup> durante um período que pode variar entre vinte e cinquenta dias. Termo, este, que terá sua duração determinada com base na natureza, dimensão e localização do projeto<sup>126</sup>. Importante anotar que, durante o período de consulta pública, *todo cidadão com residência próxima à área do projeto e as associações civis cujos propósitos estejam relacionados aos*

---

<sup>123</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.83.

<sup>124</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.119ss.

<sup>125</sup> Sobre a consulta pública ver: Neste ver: MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000*. Aprova o regime jurídico da avaliação de impacto ambiental, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva 85/337/CEE, com as alterações introduzidas pela Diretiva 97/11/CE, do Conselho, de 3 de março de 1997. Promulgada em 11 de abril de 2000. Publicada no Diário da República em 3 de maio de 2000. Artigo 13, 14 e 15. Disponível em: <http://dre.pt/pdfgratis/2000/05/102A00.PDF>

<sup>126</sup> Neste sentido ver: Neste ver: MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000...*, cit., Artigo 14, 2.



*projetos podem participar*<sup>127</sup>.

Após a consulta pública o Instituto de Promoção Ambiental deverá, em quinze dias, remeter ao presidente da comissão de avaliação um relatório contendo as formas de publicitação escolhidas, a forma de participação do público e um resumo das principais opiniões proferidas ao longo da consulta<sup>128</sup>. Além disso, o supracitado órgão terá o prazo de trinta dias para responder, por escrito, a todas as questões que lhe foram dirigidas *por escrito pelos interessados devidamente identificados no decurso da consulta pública*<sup>129</sup>.

A comissão de avaliação, de posse do relatório da consulta pública e no período de vinte cinco dias, terá que elaborar e remeter o parecer final à autoridade de avaliação de impacto ambiental. Opinião, esta, que deverá levar em consideração os pareceres técnicos recebidos, a apreciação técnica do estudo de impacto ambiental, o relatório da consulta pública e outros elementos de relevante interesse constantes do processo<sup>130</sup>. Recebido o parecer final, a autoridade de avaliação de impacto ambiental terá o prazo de vinte cinco dias para preparar e remeter ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território uma proposta de declaração de impacto ambiental. Declaração, esta, que, fundamentadamente, pode ser favorável, condicionalmente favorável ou desfavorável<sup>131</sup>.

A declaração de impacto ambiental deve ser proferida pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território no período de quinze dias. Devendo notificar imediatamente a

---

<sup>127</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.121.

<sup>128</sup> Neste ver: MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000...*, cit., Artigo 14, 5.

<sup>129</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.86.

<sup>130</sup> Neste sentido ver: MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000...*, cit., Artigo 16, 1.

<sup>131</sup> Neste sentido ver: Neste ver: MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000...*, cit., Artigo 17.

entidade licenciadora e o proponente sobre o teor desta<sup>132</sup>. Sendo que, posteriormente, competirá à autoridade de avaliação de impacto ambiental *dirigir e orientar a pós-avaliação do projeto, abrangendo as condições do seu licenciamento ou autorização, construção, funcionamento, exploração e desativação*<sup>133</sup>.

## 7 ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROCEDIMENTOS APRESENTADOS

A difusão da avaliação de impacto ambiental ao redor do globo fez com que surgissem distintos ordenamentos jurídicos visando implementar e regulamentar este instrumento de gestão ambiental. Normas, estas, capazes de estabelecer pontos de contato e de afastamento entre todas as legislações sobre o tema. Sendo assim, torna-se necessário proceder, sem a pretensão de exaurir o assunto, a uma análise comparativa dos procedimentos de AIA apresentados. Para, assim, avaliar, em linhas gerais, quais são as principais semelhanças e distinções estabelecidas entre cada um dos sistemas legais estudados.

A primeira semelhança entre os procedimentos adotados no Brasil, Estados Unidos e Portugal consiste na adoção dos mesmos princípios norteadores, quais sejam: o princípio da prevenção, do planejamento racional e da oportunidade de participação pública. Além disso, é importante ressaltar que em todos os três ordenamentos jurídicos a avaliação de impacto ambiental apresenta-se como um procedimento prévio à instauração do projeto, técnico, legal e institucional cujo objetivo central é garantir que os fatores ambientais e sociais sejam levados em consideração quando da tomada de decisão de um ente público sobre a aprovação de determinado

---

<sup>132</sup> Neste sentido ver: MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000...*, cit., Artigo 18.

<sup>133</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental...*, cit., p.90.

empreendimento. Para, assim, concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável<sup>134</sup>.

Importante observar, ainda, que, os três sistemas estudados se identificam por respeitarem trâmites que, em linhas gerais, são muito parecidos. Isso porque, adotam as seguintes etapas: 1) apresentação da proposta; 2) análise preliminar; 3) determinação do escopo; 4) elaboração do estudo; 5) análise técnica do estudo; 6) consulta pública e 7) tomada de decisão. Fases, estas, que servem, também, para diferenciá-los. Afinal, não se apresentam com as mesma autonomia e características em cada um dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental em comento.

Semelhança existe, ainda, no que se refere à consulta pública. Afinal, a oportunidade de participação popular é uma característica essencial ao instrumento de gestão ambiental brasileiro, norte-americano e português. Contudo, esta, apesar de firmar bases na ideia de bem comum e no direito de acesso à informação, acaba por ser realizada de forma tardia em todos os três sistemas analisados<sup>135</sup>.

Apesar disso, não há semelhança no que diz respeito ao ente governamental competente para aprovar a Avaliação de Impacto Ambiental. Isso se deve ao fato de, no sistema brasileiro, a competência poder pertencer ao ente ambiental federal<sup>136</sup>, estadual<sup>137</sup> ou municipal<sup>138</sup>. Enquanto isso, no

---

<sup>134</sup> Corroborando com este posicionamento ver: OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos...*, cit., p.10-11 e IAIA, International Association for Impact Assessment. *O que é a Avaliação...*, cit., p.01.

<sup>135</sup> Sobre a participação no sistema norte-americano: MELO ROCHA, Mário de. *A Avaliação de Impacto...*, cit., p.187 ss. Sobre a participação pública no sistema português ver: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.121 e MELO ROCHA, Mário de. *A Avaliação de Impacto...*, cit., p.204 ss. Sobre a participação popular no sistema brasileiro ver: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.44 ss.

<sup>136</sup> Neste sentido ver: CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resoluções do Conama...*, cit., p.749.

<sup>137</sup> Neste sentido ver: CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resoluções do Conama...*, cit., p.749-750.

sistema estadunidense, qualquer agência governamental possui competência para aprovar uma AIA<sup>139</sup>. Já no procedimento português a competência pertencem ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território<sup>140</sup>.

Distinção existe, também, no que diz respeito aos projetos suscetíveis de serem analisados mediante a avaliação de impacto ambiental. Isso porque, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estadunidense não prevê quais são os projetos que devem sujeitar-se à AIA. Estabelece, apenas, que o seu âmbito de aplicação compreende somente os projetos que sejam executados, financiados ou aprovados por agências federais. Entretanto, a legislação brasileira<sup>141</sup> e a portuguesa<sup>142</sup> apresentam uma lista dos procedimentos que obrigatoriamente devem ser analisados mediante o procedimento de AIA.

Quanto à realização do Estudo de Impacto Ambiental no âmbito de um procedimento de AIA, no sistema brasileiro<sup>143</sup> e

---

<sup>138</sup> Neste sentido ver: CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resoluções do Conama...*, cit., p.750.

<sup>139</sup> Sobre o tema Antônio F. G. Beltrão ensina que: *no sistema brasileiro, apenas os entes ambientais, federal ou estaduais, possuem a competência para aprovar o EIA, enquanto, no sistema estadunidense, todo e qualquer ente governamental – agency – possui, em tese, competência para aprovar um EIA, desde que a respectiva obra ou atividade proposta esteja inserida em suas atribuições legais. Por tal razão, a lei que trata sobre procedimento administrativo no direito estadunidense – Administrative Procedure Act (Lei do Procedimento Administrativo) – estabelece um procedimento específico para indicar qual ente irá comandar um EIA – lead agency – em casos de um mesmo projeto encontrar-se inserido nas atribuições de mais de um ente.* (BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.42-43.)

<sup>140</sup> Neste sentido ver: MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000...*, cit., artigo 18.

<sup>141</sup> Neste sentido ver: CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resoluções do Conama...*, cit., p.740-741 (artigo 2º da resolução 01/1986) e 753 ss (anexo I da resolução 237/1997).

<sup>142</sup> Neste sentido ver: MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000...*, cit., anexo I e II.

<sup>143</sup> Neste sentido ver: CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resoluções do Conama...*, cit., p.742 e 751.

português<sup>144</sup>, os técnicos responsáveis por sua realização são contratados e pagos pelo empreendedor do projeto<sup>145</sup>. Distintamente, no caso norte-americano a responsabilidade incide sob uma equipe técnica que pertence ao quadro de funcionários da agência federal (lead agency)<sup>146</sup>. Importante observar, ainda, que o *EIA português não abrange o conceito de significância, previsto pelo artigo 1º da Diretiva 85, contemplado pelo norte-americano NEPA e pela Constituição Brasileira de 1988, não se restringindo, conseqüentemente, aos projetos que apresentam potencial de causar significativa degradação ao ambiente*<sup>147</sup>.

Por fim, é importante chamar a atenção para o fato de que no sistema brasileiro e no português o monitoramento posterior à tomada de decisão e emissão da autorização é obrigatório<sup>148</sup>. Contudo, o procedimento norte-americano de avaliação de impacto ambiental não determina a exigência de uma fase de pós-avaliação. Etapa, esta, que aparece como sendo opcional. Trata-se portanto, de uma das diferenças que acarreta um grande volume de críticas à legislação

---

<sup>144</sup> Neste sentido ver: MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000...*, cit., artigo 2º, alínea i e artigo 12.

<sup>145</sup> O fato de os técnicos responsáveis pela realização da avaliação de impacto ambiental serem contratados e pagos pelo empreendedor instaura uma insegurança quanto à imparcialidade dos resultados apresentados.

<sup>146</sup> Neste sentido Antônio F. G. Beltrão ensina que: *Distintamente do NEPA, que estabelece que é o agente público responsável que tem o dever de preparar o EIA, no sistema brasileiro a elaboração do EIA compete ao proponente do projeto e não ao órgão ou ente ambiental. Na prática, os EIAs norte-americanos são, em regra, preparados também pelos proponentes dos respectivos projetos, através da contratação de equipes de consultores especializados, visto que os entes públicos não possuem, em geral, estrutura para atender a toda a demanda de novos projetos em curto espaço de tempo.* (BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.43.)

<sup>147</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.118.

<sup>148</sup> Neste sentido ver: CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resoluções do Conama...*, cit., p.742 (artigo 6º, inciso IV) e MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000...*, cit., seção V.

estadunidense<sup>149</sup>.

## 8 CONCLUSÃO

O presente artigo expôs de forma resumida os aspectos gerais da avaliação de impacto ambiental no Brasil, Estados Unidos e Portugal. Apontando, de tal forma, seus aspectos centrais, suas carências, suas semelhanças e diferenças. Tornando possível, assim, concluir que os três sistemas possuem procedimentos muito parecidos em seus aspectos gerais. Isso porque, adotam os mesmos princípios norteadores e praticamente o mesmo trâmite processual. Contudo, diferenças foram localizadas. E, estas, surgiram principalmente, no que se refere ao ente governamental que detém a competência para aprovação, ao estabelecimento de projetos que exigem ser submetidos à AIA, a contratação de técnicos para a realização do EIA e na exigência (ou não) de uma etapa de pós-avaliação.

Entretanto, apesar das diferenças e semelhanças existentes nas normas que regulam a avaliação de impacto ambiental, esta, continua a se apresentar como um instrumento capaz de conciliar interesses econômicos e de desenvolvimento com a proteção ambiental. Para, assim, alcançando as suas finalidades garantir que o meio ambiente seja levado em consideração quando da aprovação (ou não) de empreendimentos pela administração pública. Mas, apesar disso, melhorias devem ser realizadas afim de possibilitar uma melhor adequação da avaliação de impacto ambiental às exigências impostas pelo paradigma do desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, constatou-se que existe, no sistema brasileiro, uma necessidade de fortalecimento da avaliação de impacto ambiental através da promulgação de uma Lei Federal

---

<sup>149</sup>

Corroborando com este posicionamento ver: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.122.

tratando especificamente do tema. Para, assim, retirando a competência “legislativa” que o CONAMA atualmente detém efetivar o disposto no artigo 24 da Constituição da República Federativa do Brasil. Necessário, ainda, estabelecer um período de comentários públicos no início do procedimento de AIA para, assim, melhorar o sistema de participação popular<sup>150</sup>.

O sistema português também necessita sofrer melhorias. Aperfeiçoamento, este, que deve incidir principalmente sobre a participação popular. Isso porque, é necessário efetivá-la como sendo uma fase transversal a todas as etapas da avaliação de impacto ambiental<sup>151</sup>. Para, assim, fazer com que esta não apareça apenas *como uma etapa objetivamente legitimadora de decisões há muito preparadas*<sup>152</sup>.

Já o sistema norte-americano precisa aperfeiçoar a concretização do *National Environmental Policy Act*. Para, assim, efetivar sua aplicação no âmbito da competência das agências federais e melhorar a utilização de seus dispositivos. Além disso, é necessário que o procedimento estadunidense dê mais importância a temas de âmbito global como, por exemplo, as poluições transfronteiriças e as mudanças climáticas<sup>153</sup>.

Porém, apesar das semelhanças, das diferenças e da necessidade de implementar aperfeiçoamentos, cada um dos sistemas analisados reflete a regulamentação e aplicação da avaliação de impacto ambiental à distintas realidades sociais, econômicas, políticas e ambientais. Sendo assim, torna-se difícil dizer qual procedimento é melhor (ou pior). Pode-se, no

---

<sup>150</sup> Sobre a necessidade de fortalecimento formal e material da avaliação de impacto ambiental brasileira ver: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.137.

<sup>151</sup> Neste sentido ver: MEALHA, Esperança. *A Avaliação de Impacto...*, cit. p. 03. Sobre a necessidade de melhorar a participação popular no âmbito da avaliação de impacto ambiental portuguesa ver, ainda: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.137-138.

<sup>152</sup> MELO ROCHA, Mário de. *A Avaliação de Impacto...*, cit., p.206.

<sup>153</sup> Neste sentido ver: BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos...*, cit., p.87 ss e 138.

máximo, afirmar que, apesar de um bom arcabouço jurídico-ambiental, o processo brasileiro é o que apresenta o maior déficit em sua aplicação.



## BIBLIOGRAFIA

### A) MANUAIS, MONOGRAFIAS E ARTIGOS

AMADO GOMES, Carla. *A Avaliação de Impacto Ambiental e os seus Múltiplos: Breve panorâmica do quadro normativo comunitário e apontamentos de jurisprudência*. In *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*. Vol III. Editora da Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa (AAFDL). p.291-329

AMADO GOMES, Carla. *Dar o duvidoso pelo (in)certo? Reflexões sobre o “princípio da precaução”*. In *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*. Lisboa. Vol.I. AAFDL. 2008. p. 141-174.

ARANTE, Olívia Márcia Nagy; RODRIGUES, Melissa Cachoni. *Direito Ambiental e Biotecnologia: Uma abordagem sobre os transgênicos sociais*. 1ª edição (2004). 5ª Reimpressão (2008). Curitiba. Juruá Editora. 2008.

BARROS, Wellington Pacheco. *Direito Ambiental Sistematizado*. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2008.

BELTRÃO, Antônio F. G. *Aspectos Jurídicos do Estudo de Impacto Ambiental*. MP Editora. São Paulo. 2008.

DIAS, José Eduardo Figueiredo; MENDES, Joana Maria Pereira. *Legislação Ambiental: Sistematizada e*



- Comentada*. 3ª Edição. Coimbra Editora. Coimbra, 2002.
- JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Instrumentos Jurídicos de Participação da Sociedade na Proteção do Meio Ambiente no Brasil In Direito Ambiental em Evolução*. Curitiba. Editora Juruá. 1ª Edição (2007). 2ª Reimpressão (2010). Volume 5. p.341-357.
- KISS, Alexandre. *Direito Internacional do Ambiente* in *Textos: Ambiente e Consumo*. Centro de Estudos Judiciários. 1º Volume. 1996. p. 77-144.
- MELO ROCHA, Mário de. *A Evolução do Regime Jurídico Nacional de Avaliação de Impacto Ambiental*. In *Estudos Dedicados ao Professor Doutor Mário Júlio de Almeida Costa*. Universidade Católica Editora. 1ª Edição. 2002. Lisboa. p.1.121 – 1143.
- MELO ROCHA, Mário de. *A Avaliação de Impacto Ambiental como Princípio do Direito do Ambiente nos Quadros Internacionais e Europeu*. Coleção Estudos e Monografia. Edição Publicações Universidade Católica. Coimbra Editora. Coimbra, julho de 2000.
- RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito Ambiental Comparado: Brasil – Alemanha – EUA: Uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado*. Midiograf II. Maringá. 2009.
- ROCHA, João Carlos de Carvalho. *Direito Ambiental e Transgênicos: Princípios Fundamentais da Biossegurança*. Belo Horizonte. Editora Del Rey. 2008.
- RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional Del Medio Ambiente*. Madri. Editora McGraw Hill, 1999.
- SÁ, Maria de Fátima Freire de; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. *Manual de Biodireito*. Belo Horizonte. Editora Del Rey. 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7ª Edição. São Paulo. Malheiros Editores. 2009.
- SILVA, Vasco Pereira da. “*Mais Vale Prevenir do que*

*Remediar*”. *Prevenção e Prevenção no Direito do Ambiente*. In. *Direito Ambiental Contemporâneo*. Curitiba. Editora Juruá. 2009. p.11 – 30.

## B) ARTIGOS, DISSERTAÇÕES E PERIÓDICOS DIGITAIS

IAIA, International Association for Impact Assessment. *O que é a Avaliação de Impacto*. Tradução de Júlio de Jesus. Dezembro de 2009. Versão em português disponível em: [www.apai.org.pt](http://www.apai.org.pt).

MEALHA, Esperança. *A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) em Portugal – Notas de jurisprudência*. Texto base para intervenção da autora na Conference of Spanish and Portuguese Judges and Prosecutors on “Enforcement of EU Environmental Law: Role of the Judiciary”, que decorreu em Sevilha, em 11 e 12 de Novembro de 2010. Disponível em: <http://icjp.pt/seccoes/657>

OLIVEIRA, Valéria Regina Salla de. *Impactos Cumulativos na Avaliação de Impactos Ambientais: fundamentação, metodologia, legislação, análise de experiências e formas de abordagem*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos. 2008. Disponível em: [http://www.btd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde\\_arquivos/11/TDE-2009-07-06T151042Z-2141/Publico/2141.pdf](http://www.btd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/11/TDE-2009-07-06T151042Z-2141/Publico/2141.pdf).

## C) LEGISLAÇÕES E TRATADOS INTERNACIONAIS

ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA. Lei de Bases do Ambiente. Aprovada em 9 de janeiro de 1987. Promulgada em 21 de março de 1987. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=752&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=752&tabela=leis).

- BRASIL. *Lei 6.938: Dispões sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)
- BRASIL. *Lei 6.803: Dispões sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências*. 02 de julho de 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6803.htm)
- CEQ, Council on Environmental Quality. *National Environmental Policy Act*. 1969. Vigência em 1 de setembro de 1970. Disponível em: [http://ceq.hss.doe.gov/laws\\_and\\_executive\\_orders/the\\_ne\\_pa\\_statute.html](http://ceq.hss.doe.gov/laws_and_executive_orders/the_ne_pa_statute.html).
- CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e novembro de 2008*. Conselho Nacional do Meio Ambiente. 2ª Edição. Brasília. 2008. Disponível em: [http://www.mp.ro.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uu id=36ba5026-f7d8-4381-b984-3f6915382973&groupId=561198](http://www.mp.ro.gov.br/c/document_library/get_file?uu id=36ba5026-f7d8-4381-b984-3f6915382973&groupId=561198)
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. *Decreto-lei 69/2000*. Aprova o regime jurídico da avaliação de impacto ambiental, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva 85/337/CEE, com as alterações introduzidas pela Diretiva 97/11/CE, do Conselho, de 3 de março de 1997. Promulgada em 11 de abril de 2000. Publicada no Diário da República em 3 de maio de 2000. Disponível em: <http://dre.pt/pdfgratis/2000/05/102A00.PDF>
- ONU. *Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Adotada na Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio

Ambiente e Desenvolvimento de 1992. 21 de junho de 1992. Disponível em: [www.cedin.com.br](http://www.cedin.com.br).

ONU. *Declaração sobre o Ambiente Humano*. Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente. 1972. Versão em português disponível em: <http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/unidades/DeclaracaoAmbienteHumano.pdf>.