

EIA ou RAS: um estudo sobre sua aplicação em um das obras de mobilidade urbana para copa do mundo em Natal/RN

Milenna Dantas Lacava de Almeida¹

João Batista Machado Barbosa²

RESUMO

A Lei 6.938/81 que institui a Política Nacional do Meio Ambiente propõe para a proteção do meio ambiente e espaço urbano a utilização de Avaliações de Impacto Ambiental (AIA) com o escopo de prevenir os possíveis impactos ambientais de obras e atividades. Entre as ferramentas da AIA, estão o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório Ambiental Simplificado (RAS). Neste artigo, objetiva-se diferenciar tais estudos, analisando sua aplicação na obra do túnel de macro drenagem, uma das obras de mobilidade urbana da Copa do Mundo 2014. A pesquisa empreendida neste artigo se baseou, principalmente, nas interpretações de normas ambientais em nível nacional, estadual e do Município de Natal, bem como, da análise do Inquérito Civil 09/2011 e Ação Civil Pública nº 0806089-88.2011.8.20.0001 promovidas pela 12ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Natal. Das análises, constata-se uma diferença ínfima dos estudos, no que tange a sua aplicação e duração na execução e, propõe-se uma discussão sobre a pertinência da escolha do estudo pelo órgão público na referida obra do túnel de drenagem.

Palavras-Chave: Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Relatório Ambiental Simplificado. Política Nacional do Meio Ambiente.

EIS or SAR: a study on its application in one of the constructions of urban mobility for world cup in Natal / RN

ABSTRACT

Law 6.938/81 establishing the National Environmental Policy proposes to protect the environment and the use of urban space Environmental Impact Assessments (EIA) with the aim of preventing possible environmental impacts of works and activities. Among the tools of the AIA are the Preliminary Environmental Impact Study (EIS) and the Simplified Environmental Report (SAR). In this article, we aim to differentiate such studies, analyzing their application in the work of the macro drainage tunnel as one of the works of urban mobility World Cup 2014. The research undertaken in this article is based mainly on interpretations of environmental standards at the national and the city of Natal, as well as examining the Civil Survey 09/2011 and Public Civil Action No. 0806089-88.2011.8.20.0001 promoted by the 12th Prosecutor's Office of Environmental Defense of Natal. Analysis, there is a difference of tiny studies regarding its application and implementation duration and propose a discussion on the suitability of the study by the public agency in the work of the drainage tunnel.

Keywords: Preliminary Environmental Impact Study. Simplified Environmental Report. National Environmental Policy.

¹ Acadêmica do curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

Email: milennadantasl@yahoo.com.br

² Professor Orientador do Curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

Email: jbmb@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, ao longo da história, o mundo desenvolveu eras e crises que moviam e construíam o modo de vida da humanidade deixando sempre suas marcas. A Idade Média, a Revolução Industrial, o período das Grandes Guerras, mostravam a sociedade da época o modo correto de se vestir, comportar, consumir, produzir, entre outras. Hodiernamente, todavia, a humanidade está voltada para mais uma de suas crises, a ambiental.

Esta temática vem tomando grandes proporções no cenário global principalmente após a Conferência de Estocolmo em 1972 que acabou tornando-se o marco do século XX em matéria de meio ambiente. Com bastante propriedade, afirma o mestre Édis Milaré (2000, p. 76) que, a razão para o nascimento desta crise ambiental parece ter sido consequência da reação entre a apropriação de recursos naturais limitados para satisfação de necessidades ilimitadas.

Em verdade, muitos foram os tratados internacionais que motivavam ainda mais a preocupação ambiental e fundamentalmente, a cooperação entre os países para efetivação de uma proteção. No Brasil, a chegada da crise exigiu do Poder Público a regulamentação de matérias ambientais e mais tarde, a inclusão incisiva em nossa Constituição Federal de uma norma que preservasse os recursos naturais e o meio ambiente, concretizando-se através do art. 225 da referida legislação.

Não obstante, o ritmo de crescimento populacional, econômico, urbanístico, permaneceu acelerado, sustentando um colapso ecológico continuado. Isto porque, principalmente no que tange ao ordenamento urbano das cidades, para atender as necessidades emergentes decorrentes do crescimento populacional, a alteração do espaço urbano foi ocorrendo de forma cada vez mais desordenada ocasionando prejuízos ambientais em grande escala.

Desse modo, os instrumentos de proteção e fiscalização, tais como o licenciamento ambiental, os estudos e relatórios de impacto ambiental, as medidas administrativas de coerção, entre outros, elencados pela nossa Carta Magna, são responsáveis por garantir este direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Isto posto, percebe-se que a falta de planejamento e atendimento a estes instrumentos protetivos gera a degradação ambiental, dificultando sua recuperação

e aumentando os custos desse processo (MATOS, 2010). Quando então, estamos diante de obras de grande magnitude como as de mobilidade urbana para o megaevento da COPA Mundial de Futebol 2014, a preocupação e o respeito às normas ambientais deve ser ainda mais incisivo.

Para as obras potencialmente causadoras de poluição, como é o caso das obras de mobilidade urbana para o megaevento da COPA, a Constituição Federal impõe, ainda no art. 225, já mencionado, em seu inciso IV, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para melhor controle das possíveis degradações e soluções mitigadoras destas.

A problemática desta pesquisa, porém, está na aplicação dessa norma ambiental frente a sua subjetividade, proporcionando que, legislações municipais, à exemplo o Código de Obras do Município de Natal, regulamente a aplicação de estudos ditos inferiores como é o caso do Relatório Ambiental Simplificado (RAS) em detrimento a aplicação do EIA.

Desta forma, questiona-se quais as diferenças práticas existentes entre o RAS e o EIA e quais os possíveis impactos/irregularidades geradas quando ocorre a aplicação do RAS ou EIA em grandes obras como as de mobilidade urbana para a COPA 2014.

Com a finalidade de responder a estes questionamentos, objetiva-se comparar as normas regulamentadoras dos dois estudos, apontando suas diferenças e convergências e analisando seus resultados frente a uma das obras de mobilidade urbana para COPA, qual seja: o Sistema de Macro Drenagem que está sendo alvo de litigância judicial entre o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte e o Município de Natal.

Observa-se então que a escolha da problemática foi impulsionada pela ausência de estudos científicos que demonstrem claramente quando se dará a aplicação do RAS e do EIA, bem como, devido às obras da COPA estarem sendo alvo de discussões constantes a respeito dos malefícios ambientais que possivelmente ocasionarão as cidades-sedes através das flexibilizações das normas ambientais por parte do Poder Público.

Para tanto, a consecução destas questões deu-se através de procedimentos de cunho qualitativo, por meio de levantamentos bibliográficos, testes, dissertações e, principalmente, interpretações normativas e jurídicas. A pesquisa se baseou pela análise de Inquéritos Civis instaurados pela 12ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Natal/RN que dizem respeito às obras de mobilidade urbana da COPA do Mundo 2014, bem como, exame de decisões judiciais provenientes da Ação Civil Pública nº 0806089-88.2011.8.20.0001 que versa sobre a obra do Sistema de macro drenagem de Natal/RN.

Além da seção introdutória, o artigo se estrutura em mais seis seções. A segunda versa sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81, esclarecendo seus principais pontos, depois, será abordado os Instrumentos dessa Política, especificamente do licenciamento ambiental, padrões de qualidade e zoneamento ambiental, haja vista, estar destinado um capítulo específico sobre a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). A quinta seção trata-se da diferença entre o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório Ambiental Simplificado, ferramentas da AIA, em consequência, traremos na sexta seção um estudo de caso sobre a megaobra de drenagem para a COPA, finalizando com as considerações finais.

2 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Sabe-se que o sistema socioeconômico adotado no mundo após a revolução industrial levou a exploração predatória dos recursos naturais e, consequentemente, à imensa geração de resíduos. Todavia, com os efeitos catastróficos da Segunda Guerra Mundial, chega-se ao mundo os vários desastres ecológicos e a finitude dos recursos naturais, ameaçando, então, este sistema vigente (MILARÉ, 2000).

Dessa forma nasce o movimento ambientalista e com ele, a urgência pela preservação ambiental. No Brasil, após a Conferência de Estocolmo em 1972, iniciou-se a preocupação ambiental e, já no começo da década de 80, mais precisamente em 31 de agosto de 1981, durante o governo de João Figueiredo, último militar a governar o Brasil-ditadura, promulgou-se a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938, vigente até os dias hodiernos. Marco para o desenvolvimento sustentável no Brasil conforme aponta Maria Luiza Granziera (2009, p. 67), *verbis*:

Com ela, importantes inovações foram introduzidas no direito brasileiro, para adequar institutos jurídicos então existentes às especificidades da política ambiental, no que se refere, principalmente, à responsabilidade por dano ambiental, à legitimidade para propor ação de indenização por dano ambiental, além dos princípios inovadores como a participação social em processos decisórios e o enfoque econômico do meio ambiente, por meio de instrumentos de gestão.

De fato, alguns Municípios e Estados brasileiros, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, já haviam editado leis e decretos de valores ambientais, ocorrendo assim, o que Dias denomina de multiplicidade de leis infraconstitucionais e exigindo da esfera federal uma Lei que pudesse regulamentá-las e padronizá-las, tornando-se fundamental para a proteção ambiental (2009, p. 138).

Mais tarde, a referida Política foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e fundamenta-se nos seus artigos 225 e 23, incisos VI e VII, acrescentando ainda aspectos sobre a competência legislativa concorrente, art. 30 da Carta Magna, que estudaremos nos próximos capítulos.

Coube então a Lei 6.938/81 definir os aspectos ambientais, bem como, estabelecer princípios norteadores da gestão ambiental, tais como: princípio do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador, da prevenção e tantos outros que se tornaram alicerces para as próximas normas regulamentadoras do meio ambiente. De fato, tratando-se de uma política ambiental, a implementação de princípios está a ela inerente.

Apesar de todos os princípios e definições serem de grande importância para o nosso ordenamento jurídico, merece destaque, na ocasião deste trabalho, as definições de degradação ambiental e poluição elencada no art. 3º do dispositivo normativo:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

Tais definições, veremos, interferirá nos mecanismos de efetivação da gestão ambiental e proporcionará a diferenciação de instrumentos adotados pela PNMA. Nota-se a tentativa de associar o meio ambiente com as demais matérias, trazendo conceitos amplos e possíveis de ser enquadrados na maioria das circunstâncias. Antecipe-se, então, a natureza abrangente e subjetiva destes institutos impostos pela Lei.

A Política Nacional do Meio Ambiente, de fato, foi promulgada com o objetivo de preservar e recuperar a qualidade ambiental no Brasil, demonstrando diretrizes para esta recuperação. É o que aduz o seu art. 2º, vejamos:

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:

Nota-se que além do art. 2º, o art. 4º e 5º da referida Lei também dispõe sobre os objetivos da Política Nacional, todavia, para Granziera (2009), o legislador acabou gerando uma certa confusão ao apontar ações que nada têm a ver com as finalidades da PNMA, e sim, com os meios a serem utilizados para alcançar os objetivos. Então, para esta autora, existem apenas dois objetivos ambos relacionados com o princípio do desenvolvimento sustentável, senão vejamos:

A rigor, apenas dois objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, ambos relativos ao *princípio do desenvolvimento sustentável*, caracterizam-se como tal:

1. a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; e
2. a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

No que tange as inovações, uma vez que, como já foi dito, a Lei 6.938/81 trata-se de uma reunião de dispositivos já existentes, pode-se destacar a instauração do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), ou seja, organização de órgãos da administração pública reunidos para fundamentar a tutela do meio ambiente e da responsabilização objetiva do poluidor, independente de culpa ou dolo.

Os próximos artigos versam sobre os instrumentos capazes de efetivar esta Política Ambiental, propiciando padrões de qualidade, avaliação de impactos, zoneamentos, gerenciamento, entre outros, todos dispostos no art. 9º da mencionada Lei. Tais mecanismos possuem caráter preventivo ou corretivo e sua interpretação poderá ser subjetiva, dependente de dolo, ou objetiva, independente de culpa ou dolo.

Neste estudo, porém, em razão da importância efetiva que estes instrumentos possuem no gerenciamento do meio ambiente, analisaremos seus principais aspectos em capítulo próprio a fim de transmitir com maior riqueza de detalhes os seus valores ambientais.

3 INSTRUMENTOS DA PNMA

Como foi esboçado anteriormente, a Lei 6.938/81 elenca a partir do art. 9º, instrumentos de cunho administrativo-ambiental, capazes de efetivar os princípios, objetivos e diretrizes almejados para a preservação e proteção do meio ambiente em que vivemos.

Estes instrumentos elencados dependem boa parte da intervenção da administração pública, já que cabe ao Poder Público a sua implementação e fiscalização. Nesse sentido, aponta Granziera (2009, p. 268), *verbis*:

Cabe, pois, à Administração Pública, pôr em execução a vontade do Estado contida na Lei, por meio de atos concretos e abstratos, visando ao atendimento do interesse público, precipuamente sob as regras do direito público. Sendo o objetivo da proteção ambiental, evitar o dano – poluição e degradação -, o Estado dispõe, para tanto, de funções específicas, voltadas a determinados âmbitos de atuação administrativa.

A referida atuação administrativa no nosso Município do Natal, estaria ligada diretamente ao papel da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), secretaria esta destinada exclusivamente para regular, através dos instrumentos da PNMA, e fiscalizar, os empreendimentos, construções, equipamentos públicos, ou seja, todo e qualquer atividade e/ou serviço, que afete direta ou indiretamente o meio ambiente.

Afinal, somente o Estado, com todo o seu poder de polícia sob a população, poderia ser capaz de impor à sociedade a adoção de medidas preventivas e

compensatórias descritas em normas regulamentadoras, como a referida Política e demais resoluções do CONAMA.

Para tanto, a Política Nacional do Meio Ambiente elencou treze instrumentos voltados para a proteção ambiental que mais tarde, foram regulamentados por resoluções do Conselho Nacional. *In verbis*:

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

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

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

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Por ser tratar dos mais viabilizados e completos, este estudo abordará brevemente apenas os quatro primeiros instrumentos dispostos na Lei. Sobre o inciso I, estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, nota-se que, trata-se de imposição de níveis ou graus de qualidade de um elemento, substância, produto ou atividade, que é adequado para a sua destinação. Ou seja, é o estabelecimento de parâmetros de forma numérica geralmente, que indica o estado correto, de equilíbrio, daquela atividade (GRANZIERA, 2009).

A fim de exemplificar o instrumento de padrão ambiental, podemos dizer que o número de decibel máximo para não causar incômodos ao meio ambiente, é, na verdade, um padrão de qualidade ambiental exigido. Outros exemplos seria a voltagem de energia elétrica que cada indivíduo poderá consumir, o Decreto 18/2004

que regulamenta a emissão de efluentes, como também, o Diploma Ministerial 180/2004 que padroniza o consumo humano de águas.

Cumprem, então, a finalidade de mitigar possíveis impactos ambientais pouco significativos. A adoção destes parâmetros é de competência também da Administração Pública com o auxílio dos profissionais responsáveis. O não cumprimento desses padrões pela sociedade gerará a consequente tipificação de infração administrativa ou, penal.

Outro importante instrumento previsto pela PNMA é o Zoneamento Ambiental. Este deve ser muito bem estruturada, constituída de forma cautelosa, sendo a consequência de um planejamento ambiental. Para Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2012, p. 246), trata-se de uma limitação da propriedade em detrimento da proteção ambiental: *“Zoneamento é a medida não jurisdicional, oriunda do poder de polícia, com dois fundamentos: a repartição do solo urbano municipal e a designação do seu uso.”*

Muitos doutrinadores entendem que sua imposição está regulamentada também na Constituição Federal de 1988, pela qual, no art. 182, impõe a necessidade de municípios com mais de 20 mil habitantes, há constituírem Plano Diretor. Este plano, por mais que não esteja diretamente exposto no artigo, deve conter o Zoneamento Ambiental, já que, no inciso segundo, a Carta obriga a ordenação da cidade.

A abrangência do zoneamento ambiental é tamanha que é utilizado para regulamentar as áreas de interesses econômicos, turísticos, de pesquisas ecológicas e outras modalidades classificatórias.

Com relação ao Licenciamento Ambiental, instrumento preventivo de tutela do meio ambiente, está regulamentado pela resolução 237/97 do CONAMA, tratando-se de um procedimento administrativo pelo qual as atividades, empreendimentos e serviços que, direta ou indiretamente, mediata ou imediatamente, possam causar certo dano ambiental, devem ser submetidas às análises dos órgãos competentes para só então, serem autorizadas. Observemos o que dispõe o art. 1º da mencionada resolução:

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

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

Nota-se, então que, por se tratar de um processo administrativo, deve seguir os princípios e normas do Direito Administrativo e está constituído em diversas etapas até a sua finalização, instituídas pela outorga de licenças ambientais. Cada licença será concedida quando a atividade, serviço ou empreendimento cumprir com as exigências da respectiva etapa.

O art 8º da mencionada resolução afirma que o Poder Público expedirá três licenças, a Prévia, concedida em fase preliminar quando há a entrega do projeto, a fim de que seja atestada a sua viabilidade ambiental. É nela que se requisita os estudos de impacto ambiental que veremos adiante. A segunda é a de Instalação, pela qual autoriza o empreendimento de acordo com os projetos aprovados e demais condicionantes. Por último, o dispositivo fala em Licença de Operação, na qual há a autorização para funcionamento da atividade.

Em verdade, o licenciamento ambiental é o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente que mais transparece para a sociedade em razão da sua ampla aplicação. Por esta razão, trata-se do instrumento de maior viabilidade entre a sociedade, tornando-a cada vez consciente de sua importância. Paulo Affonso Leme Machado (2009, p. 278), demonstra o interesse geral deste procedimento:

O procedimento do licenciamento ambiental inicial ou de sua renovação é de extrema relevância. A intervenção do Poder Público na vida profissional ou na atividade de uma empresa só é admissível pela Constituição Federal em razão do interesse geral. Portanto, não pode converter-se em mera expedição de alvará, sem outras considerações ou avaliações. Se houver relaxamento da parte do Poder Público o licenciamento ambiental transforma-se numa impostura – de um lado, submete o empresário honesto a uma despesa inócua e, do outro lado, acarreta injustificável prejuízo para um vasto número de pessoas, que é a população que paga tributos.

Ademais, é válido ainda ressaltar que a construção ou implementação de atividade sem a autorização ou sem a devida licença ambiental do órgão competente, é considerado crime com pena de detenção, perante o art. 60 da Lei 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais. São igualmente crimes: a omissão ou afirmação falsa no processo de licenciamento pelo funcionário público, ou ainda, a

concessão de licença por este em desacordo com as exigências, perante o art. 66 e 67, respectivamente, da referida Lei.

Por último, a Política Nacional do Meio Ambiente traz também como um instrumento de proteção ambiental a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), pela qual estudaremos com maior profundidade no próximo capítulo.

4 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA)

Os primeiros procedimentos formais de avaliação de impacto ambiental foram estabelecidos nos Estados Unidos, em 1970, quando o então presidente Richard Nixon, sancionou o National Environmental Policy Act (NAPE), ou seja, a política nacional do meio ambiente, como resposta às pressões da sociedade para que os aspectos ambientais fossem levados em consideração na implantação de projetos com significativa degradação ambiental (DIAS, 2001).

Internacionalmente, os estudos de impacto ambiental foram sendo ainda mais disseminados com a sua inclusão em um dos princípios na Declaração do Rio 92:

Princípio 17: A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.

No Brasil, apesar da AIA ter sido estabelecido somente com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, desde 1974 em alguns empreendimentos financiados pelo Banco Mundial já foram exigidos esta avaliação, como as hidrelétricas de Sobradinho/BA e Tucurí/PA, e o terminal porto-ferroviário de Ponta da Madeira/MA (MONOSOWSKI, 1989 apud DIAS, 2001).

Para Granziera (2009, p. 279):

Na medida em que evoluíram os conceitos que resultaram na formulação desse novo ramo do direito, o conhecimento e a avaliação dos impactos deu origem a um instrumento fundamental, com vistas a prevenir danos futuros e, ainda, na incerteza científica de que os danos não serão irreversíveis, não autorizar a atividade com base no princípio da precaução.

Sendo assim, a Avaliação de Impacto Ambiental trata-se, assim como os demais, de um instrumento preventivo de tutela ambiental, no qual é feita uma análise aprofundada dos projetos e possíveis empreendimentos a fim de se estabelecer com a maior exatidão possível, os impactos ambientais que venham ser

gerados ao meio ambiente. Para Moreira (1985, p. 3), existem vários conceitos para a AIA, fundamentalmente, os de ordem acadêmica, todavia, arrisca-se a esclarecer:

Em tese, a avaliação de impacto ambiental é um instrumento de política ambiental formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles devidamente considerados. (...) A AIA toma a forma de um conjunto de procedimentos, denominado processo de AIA, que combina os arranjos institucionais (legais e administrativos) destinados a orientar sua aplicação e os métodos e técnicas usados para a realização dos estudos correspondentes.

Em verdade, a importância preventiva da Avaliação de Impacto Ambiental é tamanha que, além de estar indiretamente disposto no art. 225 da Constituição Federal, é também uma das bases para a aplicação do art. 170, IV, do mesmo dispositivo legal, pelo qual condiciona, assim como é feito pela maioria dos investidores internacionais, a ordem econômica ao impacto ambiental gerado de maneira proporcionalmente inversa.

Adiante, para Sadler (1996, apud DIAS, 2001), o processo da AIA, em geral, possui três etapas. A primeira é a avaliação preliminar, que classifica a atividade de acordo com o nível e tipo de avaliação requerida, depois, faz-se uma avaliação científica multidisciplinar pela qual há a coleta e análise de dados que fundamentam um relatório com a participação da sociedade, por último, tem-se o acompanhamento das imposições que foram feitas no relatório, ou seja, a verificação se está sendo cumpridas as alterações exigidas.

Todavia, é válido enaltecer que a aplicação das etapas poderá variar diante de normas regulamentadoras específicas de cada Município. Esclarece-se, todavia, que em geral, segundo Édis Milaré (2000), o processo da AIA é enxergado por duas vertentes: a primeira, como um instrumento de planejamento e gestão, ou como um procedimento associado a alguma forma de processo decisório como o licenciamento ambiental.

Apesar do art. 225 da nossa Carta Magna não demonstrar expressamente o vínculo entre estes instrumentos preventivos, a maioria dos autores acreditam que na prática, a AIA somente é utilizada nos processos de licenciamento ambiental, haja vista ocorrer uma exclusão de sua aplicação para políticas, planos e programas

e inclusão apenas para obras e atividades (DIAS, 2001).

De fato, o grande cerne da questão está na aplicação das Avaliações de Impacto Ambiental, no quando é obrigatória a consecução deste instrumento e para quais atividades e obras. Ainda sob o aspecto constitucional, observa-se que seus arts. 23, 24 e 30, autorizam tanto a União, quanto os Estados, Distrito Federal e Municípios a legislar sobre a proteção do meio ambiente, respeitando, os limites de superioridade da norma.

Pois bem, a Constituição sabendo da importância da proteção do meio ambiente, elenca uma competência concorrente das esferas administrativas, conferindo aos Municípios um poder de suplementar as normas hierarquicamente superiores. Isto se torna claro ao sobrepor os art. 23 e 30 da Carta Magna e justifica-se pela necessidade de propor normas regulamentadoras específicas para cada região do Brasil.

Assim, apesar de muitos doutrinadores resumirem a AIA em Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), a avaliação de impacto pode ser analisada através de outros estudos como o Diagnóstico Ambiental (DA), o Relatório de Avaliação Ambiental (RAA), Relatório Ambiental Simplificado (RAS), dentre outros estabelecidos através de normas regulamentadoras de níveis estadual e municipal.

Corroborando com tal entendimento Mirra (2008, p. 85):

A Constituição de 1988, efetivamente, atribui *competência legislativa concorrente*, em tema de meio ambiente, à União, aos Estados (art. 24, VI, VII, VIII e §§ 1º a 4º), entendendo-se que também os Municípios podem legislar sobre o assunto, em caráter suplementar à legislação federal e à estadual, com base no interesse local (art. 30, I e II da CF).

Para Granziera (2009, p. 281):

(...) Além disso, a AIA é o gênero, do qual os demais tipos de estudos são espécies. (...) Cabe ao regulamento da lei estabelecer os tipos de estudos concretos que configuram os instrumentos de avaliação de impactos, e cuja profundidade e detalhamento variarão de acordo com o tipo de atividade e a potencialidade ou efetividade de risco ao meio ambiente.

Tais regulamentações caberão então aos Estados e Municípios. Isto porque, a nível federal, a regulamentação resume-se de forma genérica, faltando maiores especificidades de acordo com cada região para nortear a aplicação dos estudos.

No caso do Rio Grande do Norte, por exemplo, após análise dos atos

normativos do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA) e demais legislação ambiental se observa que a única norma que dispõe de forma direta sobre os Estudos Ambientais, é a Política Estadual de Meio Ambiente, Lei Complementar nº 272/2004, porém, também o faz de forma genérica apenas elencando os estudos possíveis, *in verbis*:

Art. 56. O licenciamento de empreendimentos suscetíveis de causar impacto no meio ambiente deverá, quando necessário, ser instruído com a realização de Estudos Ambientais.

Parágrafo único. Consideram-se Estudos Ambientais todos aqueles apresentados como subsídio para a análise do licenciamento ambiental requerido, tais como:

- I – Relatório de Controle Ambiental (RCA);
- II – Relatório Ambiental Simplificado (RAS);
- III – Plano de Controle Ambiental (PCA);
- IV – Programa de Monitoramento Ambiental (PMA);
- V – Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA);
- VI – Relatório de Avaliação e Desempenho Ambiental (RADA);
- VII – Relatório de Risco Ambiental (RRA);
- VIII – Relatório de Avaliação Ambiental (RAA); e
- IX – Análise de Risco (AR).

Art. 57. O licenciamento ambiental para empreendimentos e atividades considerados, efetiva ou potencialmente, causadores de significativo impacto ambiental dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA), aos quais se dará publicidade.

Parágrafo único. Quando a atividade ou empreendimento não for potencialmente causador de significativo impacto ambiental, nos termos desta Lei Complementar, a autoridade ambiental competente determinará a realização de outros Estudos Ambientais necessários à informação e instrução do processo de licenciamento.

Nota-se o caráter subsidiário que é conferido aos demais estudos em detrimento ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA).

Logo, dado ao Poder Suplementar conferido aos Municípios, parte-se para o nível Municipal, pelo qual, a cidade de Natal, capital do Estado, dispõe de três principais legislações regulamentadoras, a saber: Código de Meio Ambiente, Lei nº 4.100/92, Código de Obras, Lei Complementar nº 055/2004 e Plano Diretor, Lei Complementar 082/2007.

Das três legislações apresentadas, a que realmente regulamenta de forma suplementar as Avaliações de Impacto Ambiental em Natal é o Código de Obras, inclusive sendo assim designado pelo Plano Diretor da cidade em seu art. 38:

Art. 38 - A apresentação dos estudos ambientais necessários ao licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto se rege pelas normas estabelecidas na Lei Complementar n. 055, de 27 de janeiro de 2004 (Código de Obras e Edificações do Município de Natal), pelas normas de caráter geral editadas pela União e demais leis pertinentes.

Portanto, seguiremos com o propósito de diferenciar o EIA do RAS nos próximos capítulos através da análise da norma regulamentadora em nível municipal, a Lei Complementar nº 055/2004 e demais resoluções do CONAMA, entendendo quando e para que cada um desses estudos é empregado.

5 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) OU RELATÓRIO AMBIENTAL SIMPLIFICADO (RAS)?

Inicialmente, faz *mister* esclarecer que com o advento da Constituição de 1988, utilizou-se a terminologia Estudo Prévio de Impacto Ambiental em detrimento a Estudo de Impacto Ambiental, todavia, apesar da mudança de nomenclatura, este estudo é popularmente conhecido como EIA, abreviação que utilizaremos neste estudo.

Como já foi dito, o EIA é um dos modelos da Avaliação de Impacto Ambiental prevista na Política Nacional do Meio Ambiente de maior destaque hodiernamente, estando expressamente imposto pela Constituição e possuindo regulamentação federal própria, a saber, a resolução 01/86 do CONAMA. Logo, muitos são os doutrinadores que o conceituam. Abordaremos aqui os conceitos de Milaré (2000, p. 278), Granziera (2009, p. 283) e Dias (2009, p. 151), respectivamente:

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA), como parte integrante do processo de avaliação de impacto ambiental, é hoje considerado um dos mais notáveis instrumentos de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente, já que deve ser elaborado antes da instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de *significativa* degradação. Esse importante instrumento de planejamento e controle ambiental decorre do princípio da consideração do meio ambiente na tomada de decisões, e diz com a elementar obrigação de se levar em conta o fator ambiental em qualquer ação ou decisão – pública ou privada – que possa sobre ele causar qualquer efeito negativo.

Instrumento de caráter constitucional, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), nova denominação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), ocorre no âmbito do processo de licenciamento ambiental. O EPIA constitui

detalhamento adicional do próprio procedimento do licenciamento, nos casos em que a Administração Pública entender necessário.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é a espécie mais elaborada da categoria de “Estudos Ambientais”. A exigência do EIA é estipulada pela própria Constituição Federal a qual diz que incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Observa-se dos três conceitos expostos, que o EIA é uma exigência constitucional, art. 225, IV, pelo qual deve ser utilizado em instalações de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, ou modificadora do meio ambiente. Para a Resolução 01/86, art. 1º, impacto ambiental:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Assim, vê-se a amplitude e abrangência genérica conferida ao EIA, cabendo então ao órgão ambiental da Administração Pública, através de sua discricionariedade administrativa, elencar se aquela obra ou atividade é realmente causadora de significativa degradação ambiental. É aí onde está o cerne da questão.

Isto porque, apesar da referida resolução elencar em seu art. 2º as obras e atividades passíveis de utilização do EIA, sabe-se que seu rol é meramente exemplificativo. É o que aponta Fiorillo (2012, p. 230) quando fala que a resolução 01/86 CONAMA trata do tema: “(...) exemplificando situações em que o EIA se fazia necessário, tornando-o obrigatório nas hipóteses descritas no art. 2º da resolução, por considerá-las significativamente impactantes ao meio ambiente.”

Sendo assim, outras obras, a exemplo as obras de mobilidade urbana para a COPA do Mundo 2014, não previstas no mencionado art., devem ser valoradas como causadoras de significativo impacto pelo órgão municipal no momento de seu licenciamento ambiental, dando, para alguns autores, assim como para esta que subscreve, certa margem discricionária ao procedimento.

Na visão de Édis Milaré (2000, p. 289), por exemplo, não constitui tarefa fácil precisar o conceito de significativa degradação, haja vista um projeto sempre causar

alteração do meio ambiente e, como a Constituição traz enunciados de forma vaga, caberá ao ente público valorar sobre sua degradação:

Observa-se que a própria Constituição Federal, ao se referir ao impacto ambiental, utilizou de conceitos enunciados de forma vaga, tais como *potencialmente e significativa*, que, “de per si, *in abstracto*, geram a possibilidade de dois ou mais entendimentos – e, portanto, de atuação discricionária, ao cabo do processo hermenêutico da norma”...“Quer-se salientar que o conteúdo de tais conceitos é plurissignificativo, vago, e não teórico, abrindo margem à formação de juízos de valor subjetivo, *in thesi*”.

Ademais, a discricionariedade pode igualmente ser vista no parágrafo único do art. 3º da resolução 237/97 que regulamenta o processo de licenciamento ambiental, cabendo ao órgão ambiental a dispensa do EIA e utilização dos demais estudos:

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

Assim, em razão dos arts. 7º e 8º da resolução 01/86 conferir total responsabilidade dos custos para elaboração do EIA aos empreendedores responsáveis e, sabendo que devido a sua complexidade, tal estudo demanda bastante tempo e dinheiro, o EIA é cada vez mais temido e substituído por outros estudos, justamente pela discricionariedade conferida por este parágrafo único.

Logo, quanto mais simplificado for o estudo, por via lógica, menores serão os custos financeiros e temporais demandado pelo empreendedor. Na capital potiguar, como foi dito, muitos são os possíveis estudos a serem substituídos, todavia, o que mais se assemelha ao EIA e, por isso, o mais utilizado e muitas vezes, requerido pela administração pública, é o Relatório Ambiental Simplificado, como esta sendo o caso da maioria das obras de mobilidade urbana para a COPA do Mundo 2014.

O RAS, em contrapartida, é regulamentado pela resolução 279/2001 do CONAMA, pela qual em seu art. 2º, I, conceitua:

I - Relatório Ambiental Simplificado RAS: os estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados como subsídio para a concessão da licença prévia requerida, que conterà, dentre outras, as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, de mitigação e de compensação.

Trata-se, portanto, de uma ferramenta da avaliação de impacto ambiental, pelo qual, assim como o EIA, é concedido durante a Licença Prévia do processo de Licenciamento ambiental, para atividades e obras de caráter urgente. Para a referida resolução, o RAS é permitido para empreendimentos elétricos com impacto ambiental de pequeno porte, senão vejamos:

Art. 1º Os procedimentos e prazos estabelecidos nesta Resolução, aplicam-se, em qualquer nível de competência, ao licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental, aí incluídos:

I – Usinas hidrelétricas e sistemas associados;

II – Usinas termelétricas e sistemas associados;

III – Sistemas de transmissão de energia elétrica (linhas de transmissão e subestações);

IV – Usinas Eólicas e outras fontes alternativas de energia.

Parágrafo único: Para fins de aplicação desta Resolução, os sistemas associados serão analisados conjuntamente aos empreendimentos principais.

À luz do Código de Obras do Município do Natal, entretanto, a situação muda um pouco, o art. 33, §2º, afirma que poderá utilizar-se do RAS, os empreendimentos que forem passíveis de EIA, porém, em razão da urgência de sua implementação prevista em Lei, não possa assim o fazer, *in verbis*:

§2º - O RAS é inerente aos empreendimentos e atividades sujeitos a EIA/RIMA, conforme legislação específica, que por sua urgência de implantação, devidamente prevista em lei específica ou pela sua necessária continuação mediante risco de acidentes ao meio físico, biótico ou antrópico ou urgência de uso de recursos públicos disponíveis, necessitem de prazos mínimos e simplificação nos procedimentos administrativos, visando melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental, conforme Resolução CONAMA nº 237/97, com a obrigação do interessado promover a publicação do pedido de Licença Ambiental e audiências técnicas, comunicando as entidades representativas de classes técnicas.

O referido parágrafo quando aduz a resolução 237/97 está referindo-se ao seu art. 12, todavia, em verdade, o referido artigo impõe a simplificação dos processos nos casos de projetos e programas de gestão ambiental ou de pequeno potencial ofensivo, *verbis*:

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Nota-se, aqui, que o legislador em nível federal, preocupou-se em diferenciar os dois estudos a partir de sua aplicação, apesar de a regulamentação do município de Natal aduzir que o modelo simplificado de estudo, possui mesma aplicação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Quanto ao conteúdo, o Código de Obras de Natal, de forma suplementar à resolução 01/86 que trata do EIA, dispõe em seu art. 33, *in verbis*:

VII – Relatório Ambiental Simplificado (RAS), que deve compreender, no mínimo, a identificação do empreendedor e da equipe responsável pelo estudo, informações gerais sobre o empreendimento, atividades a serem desenvolvidas, localização, objetivos e justificativas, etapas de implantação, caracterização da localidade e do terreno, limites da área de influência do projeto a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, caracterização do empreendimento nas fases de planejamento, implantação e operação e, quando couber, na fase de desativação, apresentação, análise e avaliação de no mínimo três alternativas locais e tecnológicas, descrição, em nível regional e local, do meio físico, biótico e antrópico com as interações dos respectivos componentes e identificação das tendências evolutivas desses componentes, enquadramento na legislação urbanística e ambiental, análise e avaliação dos prováveis impactos nas fases de planejamento, implantação e operação e desativação, quando couber, indicando a metodologia, técnicas e critérios adotados para identificação, valoração, interpretação e análise de suas interações, proposição de medidas mitigadoras, informando sobre a natureza, fases do empreendimento, fator ambiental a que se destina, prazo de permanência de sua aplicação e responsabilidade de implantação, programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos, indicando a natureza das medidas, fases do empreendimento em que são aplicadas, fatores ambientais a que se destina, prazo de permanência de sua aplicação e responsáveis por sua aplicação;

VIII – Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que deve compreender, no mínimo, a identificação do empreendedor e da equipe responsável pelo estudo, informações gerais sobre o empreendimento, atividades a serem desenvolvidas, localização, objetivos e justificativas, etapas de implantação, caracterização da localidade e do terreno, limites da área de influência do projeto a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, caracterização do empreendimento nas fases de planejamento, implantação e operação e, quando couber, na fase de desativação, apresentação, análise e avaliação de no mínimo três alternativas locais e tecnológicas, descrição, em nível regional e local, do meio físico, biótico e antrópico com as interações dos respectivos componentes e identificação das tendências evolutivas

desses componentes, enquadramento na legislação urbanística e ambiental, análise e avaliação dos prováveis impactos nas fases de planejamento, implantação e operação e desativação, quando couber, indicando a metodologia, técnicas e critérios adotados para identificação, valoração, interpretação e análise de suas interações, proposição de medidas mitigadoras, informando sobre a natureza, fases do empreendimento, fator ambiental a que se destina, prazo de permanência de sua aplicação e responsabilidade de implantação, programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos, indicando a natureza das medidas, fases do empreendimento em que são aplicados, fatores ambientais a que se destina, prazo de permanência de sua aplicação e responsáveis por sua aplicação.

Comparando os dois estudos, resta claro que o legislador impôs os mesmos requisitos para ambos. A nossa Carta Magna exige, porém, apenas para os casos de EIA, art. 225, IV, a devida publicidade: “IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;”

Para DIAS (2009, p. 158):

Na prática, é através da publicidade que se garante a possibilidade da coletividade, em geral, ter conhecimento e poder participar do licenciamento de uma atividade utilizadora de recurso ambiental. É conveniente relembrar que o patrimônio ambiental é bem de uso comum do povo e não pode ser apropriado para benefício individual. Também deve ser ressaltado que o dever de preservar e defender a qualidade do meio ambiente cabe tanto ao Poder Público quanto à coletividade, nos termos da Constituição Federal.

Assim, com a partir da análise do §2º do art. 33 do Código de Obras, antes mencionado, se observa que o RAS também atenderia este requisito, uma vez que é obrigado ao empreendedor dar publicidade do pedido de Licenciamento Ambiental. Todavia, já é pacífico entre os doutrinadores que a publicidade do EIA deve ser feita através de Audiência Pública, requisito este não presente no RAS até pela sua simplificação, pelo entendimento do § 2º, art. 10 da resolução 01/86, *in verbis*:

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

Entretanto, inicialmente, nota-se que o parágrafo fala em “sempre que julgar necessário”, conferindo mais uma vez a administração pública o poder de decisão. Além disso, a norma regulamentadora da Audiência Pública, qual seja a resolução 09/87 CONAMA não impõe nenhuma obrigatoriedade, apenas demonstra as diretrizes da audiência se requerida nos moldes da resolução 01/86.

Ademais, positivamente falando, a publicidade prevista na Constituição Federal não impõe necessariamente a Audiência Pública. Paulo Affonso Leme Machado (2009, p. 259), assim afirma:

A audiência é obrigatória nos Estados cujas legislações assim previram. As constituições dos Estados de Goiás (art. 132, §3º), Maranhão (art. 241, VIII), Mato Grosso (art. 263, parágrafo único, IV), Mato Grosso do Sul (art. 222, §2º, VI), Pernambuco (art. 215) e São Paulo (art. 192, §2º) previram a obrigatoriedade da audiência. Consoante a Resolução 9/87 passa a ser, também, obrigatória a Audiência Pública quando requerida “por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos”. (...)

Contudo, o Estado do Rio Grande do Norte não dispõe dessa exigência, portanto, não se trata de uma diferença efetiva dos Estudos. Analisando ainda seus conteúdos, com base na Política Estadual do Meio Ambiente, Lei 272/2004, atualizada pela LC 380/2008, observa-se que reserva-se um capítulo sobre a compensação ambiental exigida para empreendimentos de grande porte e grande potencial poluidor. Nas definições sugeridas pela Lei, art. 5º, VIII, temos:

VIII - Compensação Ambiental é a contrapartida do empreendedor à sociedade pela utilização dos recursos ambientais e respectivo proveito econômico, sem prejuízo da responsabilização civil e penal por eventual dano ao meio ambiente;

Adiante, na seção V da mencionada Lei, art. 22, manifesta a obrigatoriedade no caso de empreendimentos com significativo impacto ao meio ambiente, *verbis*:

Art. 22. Nos casos de licenciamento de empreendimentos que, com base em estudos ambientais, indicarem significativo impacto para o meio ambiente, o empreendedor é obrigado a adotar compensação ambiental.

A Política Estadual ainda informa que empreendimentos de significativo impacto ambiental são aqueles que: “se enquadram na categoria de grande e excepcional porte e grande potencial poluidor” (art. 5º, IX). Ressalta-se aí, a partícula de adição. Veja que se faz necessário não só que o empreendimento seja de grande porte, mais também, de grande potencial poluidor, enquadrando-se na categoria de aplicação do EIA.

Quanto à simplificação propriamente dita, percebe-se que está empregada quanto ao prazo do RAS em detrimento do EIA. Isso porque, utilizando a resolução 279/2001, inicialmente se informa que a duração do processo de licenciamento ambiental simplificado, deverá durar no máximo sessenta dias:

Considerando a necessidade de estabelecer procedimento simplificado para o licenciamento ambiental, com prazo máximo de sessenta dias de tramitação, dos empreendimentos com impacto ambiental de pequeno porte,

necessários ao incremento da oferta de energia elétrica no País, nos termos do Art. 8º, § 3º, da Medida Provisória nº 2.152-2, de 1º de junho de 2001;

Ao contrário do processo de licenciamento regular com utilização do EIA que, estabelece prazo de até 12 (doze) meses. Art. 14 da resolução 237/97:

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

Sendo assim, diante do que fora exposto, na interpretação profunda dos dispositivos normativos, nota-se que a diferença entre os dois estudos está na sua aplicação e no prazo estabelecido. Vejamos um breve resumo através da tabela descritiva abaixo:

Tabela 01 – Diferença entre EIA e RAS

	EIA	RAS
CONCEITO	Estudo Prévio de Impacto Ambiental, instrumento preventivo de AIA disciplinado pela resolução 01/86 CONAMA e LC 055/04	Relatório Ambiental Simplificado, instrumento preventivo de AIA disciplinado pela resolução 279/04 CONAMA e LC 055/04
APLICAÇÃO	Obras e atividades causadoras ou potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental (art. 225, CF)	Obras e atividades com impactos de pequeno potencial (res. 279/01) ou em casos de atividades urgentes previstas em lei específica (LC 055/2004)

CONTEÚDO	Diagóstico Ambiental da área de influência; Análises dos possíveis impactos ambientais; Definição de medidas mitigadoras; Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento. Compensação Ambiental	Diagóstico Ambiental da área de influência; Análises dos possíveis impactos ambientais; Definição de medidas mitigadoras; Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento.
PUBLICIDADE	Exigência constitucional de publicidade ao estudo. Discricionariedade do Município em requer Audiência Pública (art. 10, §2º, resolução 01/86)	Exigência da LC 055/2004, art. 33, §2º.
PRAZO	Até 12 meses (art. 14, res. 237/97 CONAMA)	Até 60 dias (res. 279/01 CONAMA)

Fonte: Dados da pesquisa (2012)

A seguir, passaremos a análise do estudo de caso de uma das obras de mobilidade urbana para a COPA 2014: Sistema de macro drenagem na cidade do Natal/RN.

6 ESTUDO DE CASO: O SISTEMA DE MACRO DRENAGEM PARA COPA 2014

O “Sistema de macro drenagem”, “Túnel do Centro Administrativo/Arena das Dunas” ou ainda, “Túnel de drenagem Arena das Dunas”, segundo os documentos acostados no Inquérito Civil 009/2011 instaurado pela 12ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Natal, pelo qual originou a Ação Civil Pública (ACP) nº 0806089-88.2011.8.20.0001, trata-se de uma obra de construção de vários túneis de proporções e dimensões diferentes que levará as águas pluviais de diversos bairros para o Rio Potengi na capital potiguar, vejamos as fls. 3:

(...) partindo da Lagoa dos Potiguares pela Avenida Amintas Barros e Rua São José até as lagoas do Centro Administrativo do Governo do Estado, e nesse percurso receberá as contribuições da Lagoa do Preá, da Rua Dr. José Gonçalves e do próprio Centro Administrativo, prosseguindo pela Avenida Jerônimo Câmara, Avenida Interventor Mário Câmara, Avenida Miguel Castro, Rua Bom Pastor, Rua Presidente Castelo Branco, cruzando a Avenida Napoleão Laureano para o Rio Potengi, neste percurso receberá a contribuição da Lagoa do São Conrado e das lagoas da Cidade da Esperança e do Horto e todos os pontos críticos de menos gravidade existentes neste percurso.

Logo, nota-se que trata-se de uma mega obra que promete solucionar os problemas de drenagem/alagamento dos referidos pontos, viabilizando as demais obras de mobilidade urbana para COPA e seu próprio funcionamento, haja vista a promessa de um grande acúmulo de pessoas de diversas localidades do mundo para participar deste megaevento. E, somente com a extinção dos alagamentos frequentes da cidade, poderá evitar os grandes congestionamentos corriqueiros. Veja o que diz o próprio estudo, p. 140 da ACP:

Considerando, por outro lado, que Natal é uma das sedes do evento de futebol Copa do Mundo 2014, ressalta-se que a macrodrenagem proposta constitui uma ação condicionante à construção do ginásio “Arena das Dunas”, integrante das ações de responsabilidade do Governo do Estado, visto que a área de implantação da Arena é diretamente afetada pelas cheias das duas lagoas situadas no Centro Administrativo, e demais transtornos causados por alagamentos sazonais das áreas adjacentes.

Todavia, a referida obra está atualmente em litigância judicial em razão do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte afirmar que houve irregularidade no processo de licenciamento ambiental (nº 2011.046216/TEC/LS-0232) promovido pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), devido a consecução de um Relatório Ambiental Simplificado (RAS) em detrimento ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Das alegações ministeriais, o referido RAS autorizado pelo IDEMA não dispõe de todos os requisitos exigidos pelo EIA através da resolução 01/86 já comentada neste estudo, quais sejam: área de influência do empreendimento, com destaque ao Rio Potengi e suas margens, Planos e Programas para área de influência como o sistema de tratamento de esgotos para não haver o transbordo para o Rio Potengi, alternativas tecnológicas para a problemática, descrição detalhada do local, identificação dos impactos ambientais na fase de execução de obra, medidas compensatórias, dentre outros (p. 14 a 17 da ACP).

Afirma ainda que por tratar-se de uma obra hidráulica com mais de 100ha e de grande porte, por isso, além de ser plausível a confecção do EIA, trata-se de uma obrigatoriedade do art. 2º da mencionada resolução. Em sede de contestação, o IDEMA e o Município do Natal afirmam que a obra é de pequeno potencial ofensivo e pequeno porte, com impactos negativos em níveis locais apenas e a confecção do EIA trata-se de mera discricionariedade administrativa, sendo, para o Poder Público, suficiente o RAS.

Ouvidas as partes, o Juiz decidiu pela paralisação das obras por 45 dias até manifestação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) sobre os possíveis impactos ao Rio Potengi. Tal decisão interlocutória foi objeto de Agravo de Instrumento nº 2012.003689-9 ao Tribunal de Justiça do Estado pela Promotoria de Justiça que obteve total provimento para a paralisação das obras até que fosse decidido pela confecção ou não do EIA com multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em caso de descumprimento.

Infelizmente, não será possível demonstrar a solução do litígio neste estudo, haja vista a ACP ainda encontrar-se aguardando sentença do r. Juízo. Dos documentos acostados aos autos e pela interpretação desta autora que aqui subscreve, observa-se que as omissões alegadas pelo órgão ministerial no RAS, requerendo assim o EIA, em verdade, trata-se de uma má execução do próprio estudo produzido. Explicaremos adiante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análises do exposto, nota-se que o Município de Natal, com apoio dos arts. 23, 24 e 30 da Constituição Federal de 1988, formulou regulamentação específica sobre a operação das Avaliações de Impacto Ambiental, em conformidade com as normas federais (resolução 279/2001, 237/97 e 01/86 CONAMA), qual seja: a Política Estadual do Meio Ambiente, Lei 272/2004 e Código de Obras de Natal, Lei Complementar nº 055/2004.

O Código de Obras, além de regulamentar as obras urbanas do município, também regula a utilização dos estudos ambientais, como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), objetos desse estudo. Sendo assim, através da análise da referida normatização, bem como, das

demais resoluções do CONAMA aí envolvidas, pode-se notar que a utilização do EIA e do RAS possuem diferenças ínfimas.

Tais diferenças podem ser observadas na sua aplicação, haja vista o EIA ser utilizado em obras e atividades causadoras ou potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, segundo art. 225, IV, CF/88 e art. 2º da resolução 01/86, CONAMA, já o RAS, com apreço a resolução 279/2001 do CONAMA, deve-se aplicá-lo em obras e atividades de pequeno impacto ambiental e, pela LC 055/2004 do Município do Natal, obras que sejam consideradas urgentes por Lei específica.

Outra divergência evidenciada foi o prazo para sua execução, pelo qual o art. 14 da resolução 237/97 que versa sobre o processo de licenciamento ambiental regular, com aplicação do EIA, afirma que sua conclusão não excederá o prazo de 12 (doze) meses, já a resolução 279/01, concede apenas 60 (sessenta) dias para execução do processo simplificado, com aplicação do RAS. Ressalta-se que, como observado em capítulo próprio, quanto ao conteúdo, ambos os estudos possuem as mesmas exigências.

Pode-se ainda notar que os empreendimentos de significativo potencial poluidor e grande porte, necessitaram de compensação ambiental por parte do empreendedor, o que, não é exigido na execução do RAS. Aqui, questiona-se, entretanto, a efetividade dessa compensação ambiental em obras públicas como as de mobilidade urbana para COPA. Ora, estaríamos requerendo que a administração pública destine seu capital para investimentos ambientais, mas, isso já não é feito?

Quanto à necessidade também de Audiência Pública durante a execução do EIA, observou-se que tal requisito dependerá da discricionariedade do órgão responsável à luz do art. 10 da resolução 01/86. A exigência nos dois estudos é que se tornem públicos, não necessariamente através de audiência. Nada impede, todavia, que em razão da importância das audiências públicas, sejam consentidas também nos licenciamentos simplificados, quando julgar-se necessário.

Diante do exposto, da análise do caso prático da ACP do túnel de macro drenagem, esboçamos os seguintes comentários. As alegações ministeriais estão na ausência de requisitos propostos pelo EIA no estudo utilizado pelo órgão público,

qual seja, o RAS. Da análise dos documentos e normas utilizadas neste estudo, esta autora concorda parcialmente com o alegado pela 12ª Promotoria de Defesa do Meio Ambiente de Natal.

Isto porque, os conteúdos omissos alegados deveriam sim estar constando no RAS, já que são análises exigidas na sua própria regulamentação, como também do EIA, haja vista o seu conteúdo ser o mesmo. Logo, tratou-se de inoperância do órgão público municipal durante a execução do estudo.

Além disso, deve-se destacar que as omissões feitas são de grande importância para execução do empreendimento. Ora, estamos aqui falando de possíveis impactos negativos em um dos Rios de maior relevância para a cidade do Natal, impactos estes que, com análise técnica de gestores ambientais e engenheiros ligado a análise de águas e efluentes podem constatar irreversíveis.

Todavia, em verdade, a necessidade de execução do EIA no túnel de macro drenagem de Natal está na aplicação exigida pela Lei para esses estudos. Como dito, somente pode-se utilizar o RAS quando for obras de pequeno impacto ambiental, resolução 279/01 CONAMA, ou quando a Lei específica do empreendimento considerá-lo urgente, LC 055/2004. Logo, túnel do Arena das Dunas não se enquadra nestas exigências, não possuindo, inclusive Lei específica que discipline seu caráter urgente.

Com relação à discricionariedade apontada em sede de defesa pelo órgão público, deve-se levá-la com cautela. Aqui neste estudo já foi esclarecido que muitos autores acreditam na discricionariedade do EIA pela administração pública, entretanto, nota-se que devido a abrangência que terá, executando-se tanto a Oeste do Município, quanto a Sul, não há como questionar a enquadramento do “significativo impacto ambiental”.

Ademais, diante dos princípios administrativos, sabe-se que a discricionariedade da administração pública não pode sobrepor-se a supremacia do interesse público e, matérias ambientais de fato atingem a todos, não só os residentes no município, mas também, a população do entorno, principalmente quando está envolvido o direito internacionalmente constituído, qual seja o direito à água.

Claro, muitos dirão que se trata de uma visão positivada do direito que muito vem sendo flexibilizada. Em verdade, o cerne da questão é de grande conflito de interpretação. Se, os estudos possuem conteúdos idênticos, porque utilizar tal positivação exigindo a aplicação do EIA, somente por estar na Lei? Em via reversa, se, é o mesmo conteúdo, porque não aplicar o estudo que está corretamente amparado em Lei?

Para solução de tais questões, deve-se observar os princípios norteadores do direito ambiental, qual seja o da prevenção. A utilização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, amparado por normas constitucionais, possibilitaria ao órgão municipal, duas vertentes, a primeira, a aplicação correta das normas ambientais que conseqüentemente, não abriria margem para discussões e embargos futuros, como ocorrido, e, em segundo plano, traria benefícios ao meio ambiente quando preveniriam de todos os aspectos possíveis degradações, inclusive os ocasionados devido a mudanças urgentes durante a execução da obra.

Nesta perspectiva, pode-se concluir este estudo, apontando para a importância da diferenciação dos estudos ferramentas da avaliação de impacto ambiental aqui propostos, bem como, para formulação de novas teses que complementem as diretrizes aqui esboçadas, face à ausência de doutrina norteadora da matéria.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Poder Executivo, Brasília, 2008.

COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMD). **Relatório nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FCV, 1991.

CONFERÊNCIA SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (RIO 92). 1992, Rio de Janeiro. **ONU**. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/ribo92.pdf>>. Acesso em 16 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução 01/86 dispõe sobre Estudo de Impacto Ambiental. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em 16 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução 237/97 dispõe sobre o processo de Licenciamento Ambiental. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 16 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução 09/87 dispõe sobre o as diretrizes da Audiência Pública. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em 16 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução 279/01 dispõe sobre Relatório Ambiental Simplificado. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res01/res27901.html>>. Acesso em 16 nov. 2012.

DIAS, E. G. C. S. **Avaliação de Impacto Ambiental de projetos de mineração no Estado de São Paulo**: a etapa de acompanhamento. Tese de doutorado: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3134/tde-23052001-171051/pt-br.php>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

DIAS, G. da M. **Cidade Sustentável**: fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico. Natal: Ed. do autor, 2009.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 272/2004. Política Nacional do Meio Ambiente. **Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/legislacao_ambiental/arquivos/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20272.pdf>. Acesso em 16 nov. 2012.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Atlas AS, 2009.

LOVATO, M. L. O poder discricionário da administração pública na Política Nacional do Meio Ambiente: o problema do licenciamento ambiental. Rio Grande do Sul, 2008. **Revista Grupo Integrado**. Disponível em: <<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/discursojuridico/article/viewFile/245/118>>. Acesso em 16 nov. 2012.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2009.

MATOS, A. T. **Poluição ambiental**: impactos no meio físico. Belo Horizonte: Editora UFV, 2010.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MIRRA, A. L. V. **Impacto Ambiental**: aspectos da legislação brasileira. 4. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2008.

MOREIRA, I. V. D. Avaliação de Impactos Ambientais. **Net**. Rio de Janeiro, abr. 1985. Disponível em: <www.uff.br/estudossociaisambientais/Avadeimpactoambiental.doc>. Acesso em; 16 nov. 2012.

MUNICÍPIO DO NATAL. Lei Complementar 055/2004. **Código de Obras de Natal**. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-102.html#legislacao_div>. Acesso em 16 nov. 2012.

MUNICÍPIO DO NATAL. Lei Complementar 082/2007. **Plano Diretor de Natal**. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-102.html#legislacao_div>. Acesso em 16 nov. 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. Processo nº 0806089-88.2011.8.20.0001. **Portal de Serviços e-SAJ**. Disponível em: <<http://esaj.tjrj.jus.br/cpo/pg/search.do?jsessionid=84FD22A8BD26584480C61E76B61D63E0.appsWeb2?paginaConsulta=1&localPesquisa.cdLocal=-1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificacao=0806089-88.2011&foroNumeroUnificado=0001&dePesquisaNuUnificado=0806089-88.2011.8.20.0001&dePesquisa=>>>. Acesso em 16 nov. 2012.