
A COMPETÊNCIA PARA DEFINIÇÃO DO “SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL” NO LICENCIAMENTO

Resumo

O presente artigo analisa a controvérsia sobre a definição do conceito de “significativo impacto ambiental” no contexto de processos judiciais que discutem o licenciamento ambiental e indicação de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), estabelecendo um contraponto entre o entendimento das Procuradorias Estaduais e o Poder Judiciário. Sugere-se a partir da controvérsia, estreitamento das instituições para ampliar o debate técnico e conceitual de temas correlatos ao significativo impacto ambiental e exigência de EIA/RIMA. A partir da Resolução CONAMA nº 237/1997 e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, investiga-se a competência técnica atribuída ao órgão licenciador ambiental e os efeitos da indevida interferência de outros entes nessa seara que escapa à classificação jurídica. Argumenta-se que a definição do grau de impacto ambiental deve permanecer sob o crivo técnico da administração pública ambiental, isto é, a classificação do grau de impacto ambiental não deve ser prolatada por um operador do direito, mas de um especialista técnico-científico, com formação própria na área de atuação (engenheiros florestais, ambientais, biólogos, geógrafos, agrônomos), sob pena de comprometimento da segurança jurídica, do elevado tempo processual administrativo e judicial, além de eventuais custos de prevenção e mitigação de danos ambientais. A discussão reside no fato de quem dá a última palavra sobre o conceito de significativo impacto ambiental e exigência de EIA/RIMA.

Palavras-chave:

Licenciamento ambiental; definição de significativo impacto ambiental; EIA/RIMA; discricionariedade técnica; envolvimento das Procuradorias Estaduais Ambientais e

Poder Judiciário; morosa judicialização ambiental; interferência indevida do Poder Judiciário em questão técnica.

1. Introdução

A crescente complexidade dos empreendimentos humanos e suas implicações sobre o meio ambiente têm exigido do poder público mecanismos técnicos rigorosos para garantir a sustentabilidade e a mitigação de danos ambientais. Nesse cenário, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) surgem como instrumentos essenciais de planejamento e precaução. Entretanto, a definição sobre a obrigatoriedade de tais estudos, especialmente diante da menção à existência de “significativo impacto ambiental”, tem sido objeto de controvérsias judiciais que extrapolam os limites da competência do Poder Judiciário, que costumeiramente adentra nos assuntos técnicos da administração ambiental, sem qualquer fundamentação capaz de desconsiderar a opinião científica dos agentes públicos ambientais, integrantes dos órgãos licenciadores.

Atualmente o que vemos nos Tribunais é a apropriação dos operadores do direito de um conceito iminentemente técnico, ou seja, a concepção classificatória de significativo impacto ambiental. Essa interferência indevida do Poder Judiciário acarreta problemas de toda ordem, seja para a equipe de agentes públicos integrantes do órgão ambiental licenciador da atividade ou até mesmo para o empreendedor, costumeiramente surpreendido com decisões judiciais desfigurando pareceres técnicos, emitidos por engenheiros, biólogos, geógrafos e agrônomos, profissionais de elevada expertise na área de atuação. Um verdadeiro desmerecimento aos agentes ambientais das autoridades competentes licenciadoras, profissionais estes de notória qualificação voltada ao desempenho do exercício de prestar o *múnus* público com sabedoria e conhecimento de causa. A experiência dos agentes públicos dos órgãos licenciadores atesta a melhor escolha de estudos a serem apresentados pelos empreendedores, afinal, os instrumentos científicos ofertados serão justamente analisados pelos agentes licenciadores. Lembrando sempre que a licença ambiental constitui um ato administrativo vinculado, adstrito aos critérios da legalidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, apontando para a obrigatoriedade do fornecimento da licença ambiental quando o empreendedor cumprir à

risca os requisitos exigidos pelo órgão licenciador ambiental. A rigor, não se trata de uma deliberação opcional da autoridade licenciadora quando o ato administrativo tiver cumprido todas as etapas normativas existentes no país. Assim, se um empreendedor preencher os requisitos impostos no rol de comandos normativos ambientais, receberá a licença ambiental, ainda que tenha histórico anterior que macule sua atuação empresarial junto ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Em suma, não se revela coerente o Poder Judiciário adotar a linha de que significativo impacto ambiental se trata de uma classificação jurídica e não técnica.

O desafio do presente trabalho é incentivar o debate das Procuradorias Estaduais com os magistrados locais e buscar soluções, acerca da classificação exclusivamente técnica proferida pelo órgão ambiental licenciador.

2. O conceito de “significativo impacto ambiental” na legislação

A Resolução CONAMA nº 237/1997, ao regulamentar o processo de licenciamento ambiental, dispõe em seu art. 3º que atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente exigirão a realização de EIA/RIMA. O parágrafo único do mesmo dispositivo delega expressamente ao órgão ambiental competente a atribuição de definir, no caso concreto, se a atividade justifica ou não a apresentação de estudos mais complexos:

"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." (Resolução CONAMA nº 237/1997)

Logicamente, a definição do conceito de “significativo impacto ambiental”, análogo à expressão significativa degradação do meio ambiente, repercute na exigência ou não de EIA/RIMA. Não quer dizer que quando estiver presente o significativo impacto ambiental automaticamente serão exigidos os instrumentos de estudo, porém servirá como balizador de tomadas de decisão.

Somado a isso, o dispositivo traduz uma **discricionariedade técnica** atribuída ao ente licenciador, cujo juízo deve ser embasado por critérios científicos, normativos e administrativos. Pode-se observar que o legislador optou por atribuir a classificação à um órgão técnico, sem mencionar nenhuma entidade jurídica.

É possível observar que em momento algum o normativo atribui ao operador do direito adentrar na classificação técnica do agente licenciador. Por mais redundante que possa parecer, mas necessário ao que se pretende, importante registrar que o legislador ordinário elegeu autoridade específica para definir o conceito técnico de significativa degradação do meio ambiente, dirigindo ao órgão licenciador da atividade ou empreendimento essa classificação.

Portanto, não é possível vislumbrar que o Poder Judiciário defina outro critério de classificação com suposições e menções advindas de operadores do direito, gerando arcabouço duvidoso acerca da necessidade ou não de contratação de empresa especializada para elaborar Estudo de Impacto Ambiental – EIA ou Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – RIMA.

3. Efeitos da judicialização indevida no processo de licenciamento

A prática forense revela a crescente judicialização de controvérsias ambientais, nas quais juízes e advogados, muitas vezes sem formação técnica especializada, invocam a necessidade de apresentação de EIA/RIMA na implantação de empreendimentos ou atividades, com base única na expressão “significativo impacto ambiental”, desprezando a qualificação do órgão licenciador. Em outras palavras, prevalecem os argumentos jurídicos sobre os conceitos científicos técnicos, estes emitidos por profissionais especialistas na área. Não se trata de uma questão de vaidade dos operadores do direito, mas sim de uma confusão proveniente dos entraves, muitas vezes burocráticos, que ocorrem dentro de um processo administrativo de licenciamento ambiental.

Comumente essas discussões são levadas aos Tribunais, incentivando os magistrados ao entendimento de que a classificação de conceitos técnicos ambientais passem a ser jurídicos. Tal intromissão pode gerar efeitos contraproducentes, como:

- **Aumento de custos e encargos para o empreendedor**, em virtude da exigência de estudos robustos que podem não ser tecnicamente necessários;
 - **Risco de nulidade dos atos administrativos** por interferência indevida no mérito técnico do licenciamento;
 - **Judicialização excessiva**, com reflexos no tempo de análise e emissão das licenças, além da sobrecarga do Poder Judiciário;
 - **Insegurança jurídica**, tanto para o empreendedor quanto para a autoridade administrativa.
 - **Decisões jurídicas controversas**, adotando a linha de exigir robustos estudos ambientais de empreendedores, elevando consideravelmente a despesa de instalação do projeto empresarial.
-

4. O papel técnico do EIA/RIMA e sua finalidade preventivo-mitigadora

Notadamente, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), conhecidos como EIA/RIMA, surgiram no Brasil com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e foram estabelecidos pela Resolução CONAMA nº 001/86. Essa resolução, de 23 de janeiro de 1986, define os critérios básicos e diretrizes gerais para a elaboração do EIA/RIMA, além de especificar as atividades que exigem esse estudo. O Decreto Federal nº 99.274/90 regulamentou ainda mais o processo.

O professor Marcelo Abelha, com seu brilhantismo peculiar, é certo ao esclarecer a importância do EIA/RIMA no âmbito de processos administrativos de licenciamento ambiental, vejamos:

“Primeiramente, importante ficar claro que existem inúmeros tipos de estudos ambientais, tais como plano de recuperação de área degradada, diagnóstico de impacto ambiental, plano de manejo, análise preliminar de risco, etc.

O mais famoso dentre eles, contudo, é sem dúvida o estudo prévio de impacto ambiental, não só por conta de seu papel (prevenção e precaução), mas também em razão de ter um campo de atuação mais abrangente. Trata-se de um estudo que, como o próprio nome deixa claro, é exigido antes da atividade potencialmente impactante ser desenvolvida ou

recomeçada. A partir de seus resultados, pode o Poder Público autorizar (com limites e exigências) ou rejeitar o empreendimento. Por ser um estudo complexo, que envolve uma série de conhecimentos técnicos de difícil compreensão pela população em geral, com o EIA deve seguir o relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA). Este nada mais é do que a “tradução” dos estudos e seus resultados para uma linguagem mais palatável à sociedade, que, assim, pode ter acesso a ele.

Os estudos ambientais têm um papel muito importante — mas não exclusivo — nos processos administrativos de licenciamento ambiental, quando um empreendedor pretende licenciar sua atividade junto ao órgão ambiental competente.”

De certo, essencial ter em mente que o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA são instrumentos elaborados por profissionais especializados, normalmente engenheiros ambientais ou florestais, cuja atuação pressupõe critérios metodológicos rigorosos. Sua principal função é subsidiar a tomada de decisão da autoridade licenciadora, garantindo a observância dos princípios da **precaução** e da **prevenção ambiental**.

Além disso, o intuito do EIA/RIMA é estabelecer parâmetros administrativos dentro do processo de licenciamento de empreendimentos dos quais provoquem ou possam provocar significativo impacto ambiental no desenvolvimento da atividade empresarial. São instrumentos que revelam conjunturas possíveis de imaginar, detalhando de forma minuciosa etapas da instalação e operação de um empreendimento, com espaço reduzido para margem de erro capaz de afastar a ocorrência de danos ambientais de grande vulto. Nada mais servem como uma garantia de previsibilidade de danos e impactos, dos quais a atividade empresarial possa gerar.

O cerne do problema é que o EIA/RIMA são instrumentos demasiadamente dispendiosos, refletem custos extras no curso do processo de licenciamento ambiental. A depender do volume e tamanho do empreendimento, o EIA/RIMA podem representar um elevado custo no bolso do propenso investidor do projeto empresarial.

Aliás, o valor da contratação de uma empresa especializada para elaborar um EIA/RIMA, como é elevado, pode interferir na tomada de decisão do empreendedor no sentido de repelir ao máximo esse custo, o que provoca desconfiança dos órgãos de controle, como

Ministério Público. Esse fato induz erroneamente a um controle repressivo, pois o órgão ministerial ao invés de averiguar com profundidade a dispensa ou não de EIA/RIMA, age como se fosse a única alternativa para implantação de um empreendimento. De contraponto, é forçoso reconhecer que a carência de corpo técnico especializado nos órgãos ministeriais é motivo de causar desconfiança nos processos de licenciamentos ambientais. Contudo, essa dúvida não deve ser levada aos Tribunais, causando maior tumulto na definição de apresentação de EIA/RIMA, quando presente significativo impacto ambiental.

No entanto, sua exigência deve ser **proporcional à magnitude do impacto previsto**. Em outras palavras, empreendimentos de baixa ou média complexidade podem ser objeto de instrumentos técnicos mais simples, como o Relatório de Controle Ambiental (RCA), o Plano de Controle Ambiental (PCA) ou o Relatório Ambiental Simplificado (RAS).

A baixa e média complexidade de um empreendimento não se confunde com seu tamanho, isto é, a correlação de significativo impacto ambiental está ligada ao quanto será produzido de emissões, efluentes líquidos ou resíduos sólidos. Além disso, o empreendimento deve ser analisado como um todo, sua etapa inicial de instalação até a operação final. Portanto, o conceito de significativo impacto ambiental não remete necessariamente à exigência de EIA/RIMA, instrumentos exclusivamente técnicos.

Sucedem que não é isso que vem ocorrendo nos Tribunais, ocasião que encampam a ideia de que o conceito de significativo ambiental perpassa por entendimentos jurídicos, e não técnicos. Logo, o EIA/RIMA podem ser exigidos por meio de decisões judiciais impositivas, ainda que os empreendimentos sejam classificados pelos órgãos técnicos ambientais como causadores de baixo impacto ambiental.

5. A importância do debate nas Procuradorias Estaduais junto ao Poder Judiciário

Não é de hoje que as Procuradorias Estaduais Ambientais têm enfrentado dificuldade no entendimento do Poder Judiciário no tema relativo à interferência indevida no poder discricionário da Administração Pública. Isso ocorre com certa frequência no campo das

discussões que envolvem direito ambiental, em particular, quanto à necessidade de apresentação de EIA/RIMA na implantação de atividade ou empreendimento que causem algum impacto ambiental.

Certas vezes, decisões judiciais classificam um empreendimento como causador de significativo impacto ambiental por delírios jurídicos, dos quais não se atrelam a quaisquer aspectos técnicos, documentais ou científicos, capazes de traduzir a motivação de interferência na legalidade do procedimento de extração da licença ambiental. Trata-se, na realidade, de contornos meramente subjetivos lançados nos tribunais, escapando à critérios técnicos e científicos prolatados pelos *experts* da área em afeto (engenheiros, biólogos, agrônomos).

Nesse caminho, pode-se dizer que constitui um dever de todas Procuradorias Estaduais Ambientais deflagrar diálogo com os magistrados locais, exaltando a importância e necessidade do maior apego legalista quando o assunto envolver EIA/RIMA e degradação do meio ambiente, uma vez que a Resolução CONAMA 237/1997 estabeleceu critérios objetivos e definidores, indicando as autoridades licenciadoras responsáveis pela classificação técnica do que vem a ser degradação por significativo impacto ambiental.

Não foi mero capricho do legislador ordinário conceituar significativo impacto ambiental e dirigir quem deve classificar essa definição, mas sim uma preocupação lógica no intuito de afastar subjetividades no campo que demanda conhecimento técnico, e não jurídico.

Desta feita, no espaço do diálogo, se propõe evitar a judicialização de assuntos que certamente poderão levar anos nas prateleiras dos Tribunais e, o que é pior, sem nenhuma definição de caminho a ser seguido pelo empreendedor. Gera uma enorme insegurança jurídica, capaz inclusive de repelir futuros empreendimentos a serem instalados na localidade onde se discute a necessidade ou não de EIA/RIMA.

E quanto à periciais judiciais, sem qualquer desmerecimento aos profissionais nomeados pelo Poder Judiciário, algumas vezes não são especialistas em assuntos corriqueiros dos órgãos ambientais licenciadores, provocam infelizmente maiores dúvidas acerca da necessidade ou não de apresentação de EIA/RIMA.

Sem sombra de dúvidas, a experiência do dia-a-dia dos profissionais que integram os órgãos ambientais licenciadores reverbera maior chance de acerto no poder decisório

quanto à exigência dos instrumentos técnicos que deverão integrar o processo de licenciamento ambiental. Afinal, são esses profissionais que estão na ponta do *iceberg*, cuja responsabilidade por eventual erro classificatório recai neles, que atestam a grau de impacto de um empreendimento, se haverá ou não significativa degradação ao meio ambiente.

Logo, não deve o Poder Judiciário partir do pressuposto de que os órgãos ambientais licenciadores são incompetentes para aferir conceitos técnicos sobre exigência de EIA/RIMA em processos administrativos de licenças ambientais, sem qualquer justificativa técnica contrária, sob pena de interferir indevidamente no poder discricionário da Administração Pública. Isso porque, a prévia desconfiança de um profissional habilitado, conhecedor de causas práticas, devidamente aprovado em concurso público, com formação acadêmica técnica, deverá sempre ser acompanhada de uma contraprova.

Nesse contexto, melhorar o diálogo com o Poder Judiciário pode influenciar diretamente nas decisões judiciais que afetam as instalações de empreendimentos ou desenvolvimento de atividades que impactam o meio ambiente. Esse caminho a ser adotado pelas Procuradorias Estaduais Ambientais é mais salutar do que o debate por meio de petições e apresentação de laudos técnicos que, por vezes, são desconsiderados pelos magistrados que constantemente abrem mais ouvidos ao Ministério Público do que à Procuradoria Estadual Ambiental.

Daí, exsurge a necessidade da aproximação institucional das Procuradorias e do Poder Judiciário no tema ambiental, partindo da premissa de que o diálogo evitará debates intermináveis nos Tribunais, prejudicando sobremaneira os empreendedores que visam desenvolver alguma atividade econômica e empresarial no Estado.

E, quando o debate não for suficiente, devem as instituições estaduais se unirem a fim de alinhar qual seria o melhor campo de atuação, se a abertura de painéis midiáticos capazes de provocar reflexão no Poder Judiciário, se a fomentação de *'working shops'* voltados a aproximar os magistrados dos conceitos estabelecidos nas Resoluções CONAMA, ou partir para o embate nos Tribunais, com vasto rol de doutrinas elaboradas por profissionais externos renomados e contratados especificamente para esses fins, no segmento de classificar degradação ambiental e impactos ao meio ambiente.

O fato é que a inércia das instituições que cerca o tema prejudica sobremaneira os Estados e seus empreendedores, acarretando insegurança jurídica ambiental na implantação de quaisquer atividades que o Poder Judiciário entenda que possa causar significativa degradação ao meio ambiente.

6. Jurisprudência do STJ: entre a deferência técnica e a tutela ampliada

Ao verificar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, percebe-se oscilação quanto à obrigatoriedade de EIA/RIMA, envolvendo hipóteses de degradação ao meio ambiente. Em alguns casos, reconhece-se a primazia do juízo técnico do órgão licenciador. Em outros, prevalece a interpretação judicial de que a magnitude da obra ou sua localização justificam a exigência dos estudos, mesmo com a dispensa administrativa.

Infelizmente, o próprio Superior Tribunal de Justiça não apoia a classificação final pelos órgãos ambientais licenciadores, na medida em que possui entendimentos distintos em casos que envolvem significativo impacto ambiental e EIA/RIMA.

Exemplo emblemático é o **REsp 769.753/SC**, julgado pela Segunda Turma do STJ:

"O empreendimento foi erguido em promontório, área de preservação permanente, com supressão ilegal de vegetação e sem a realização do EIA/RIMA. A Corte entendeu que a licença concedida era nula, por descumprimento da legislação ambiental federal, estadual e municipal." (STJ, REsp 769.753/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 10/06/2011)

Ainda que, nesse caso, a exigência judicial tenha se baseado em provas técnicas robustas, o julgado demonstra o risco de inversão da lógica decisória: em vez de o Judiciário exercer controle de legalidade, atua como instância técnica revisora.

Observa-se nítida interferência do Poder Judiciário no conceito exclusivamente técnico dos órgãos ambientais licenciadores, desprezando o profissional especialista e habilitado para dizer se há ou não necessidade de EIA/RIMA. Muitas vezes, essas decisões partem de achismos, sem qualquer apego aos laudos produzidos pelos órgãos ambientais

estaduais, o que revela vultosa insegurança jurídica na implantação de empreendimentos que por ventura possam causar significativo impacto ambiental.

Isso porque, nem sempre o EIA/RIMA deve ser cobrado pelo tamanho do empreendimento a ser implantado. Em outras palavras, não é a envergadura do empreendimento que dirá se há ou não significativo impacto ambiental, mas sim seu grau de potencial poluidor. Assim, podemos afirmar que um empreendimento considerado pequeno, a exemplo de uma oficina mecânica de bairro poderá acarretar maiores danos ao meio ambiente do que um enorme galpão de logística, que não produz qualquer resíduo ou efluente líquido capaz de degradar a natureza. Logo, o tamanho do empreendimento pouco importa na classificação técnica ambiental no aspecto de causador de significativo impacto degradador da natureza, uma vez que deve ser observado o contexto geral do empreendimento. E, essa averiguação não é jurídica, mas técnica!

Entretanto, não é fácil ampliar esse debate no Superior Tribunal de Justiça, haja vista que o juízo de admissibilidade do recurso especial está cada mais restrito e dificultoso, no sentido de que as Procuradorias devem se afastar dos aspectos fáticos que envolvem a reanálise de provas periciais judiciais, podendo esbarrar na Súmula 07 do referido tribunal.

6. Conclusão

A indevida interferência do Poder Judiciário ecoa nos ouvidos dos empreendedores que analisam o “terreno” de atuação na implantação de um projeto empresarial. Logo, a depender da linha adotada pelo Tribunal local, isto é, se há interferência em conceitos técnicos dos órgãos ambientais licenciadores, o empreendedor poderá alterar a escolha de onde será instalado seu negócio empresarial. É claro que isso influencia na escala de desenvolvimento dos entes federativos, de modo que as escolhas serão dirigidas aos locais onde existe menor interferência do Poder Judiciário na implantação do empreendimento ou atividade.

Desta forma, aquele Estado onde existir menor interferência dos operadores do direito na seara técnica, certamente será o escolhido pelo empreendedor. Em palavras mais sucintas,

ganha aquele Estado que o Poder Judiciário tiver menor grau de influência no processo administrativo de licenciamento ambiental para implantação do empreendimento ou atividade!

Nesta senda, a definição de “significativo impacto ambiental” deve sempre permanecer na esfera de competência do **órgão ambiental licenciador**, único dotado da habilitação técnica, legal e institucional para realizar tal juízo. A atuação judicial deve se restringir ao controle de legalidade e não à substituição da análise técnica.

Por isso, a invasão dessa competência técnica por operadores do direito compromete a coerência do sistema de licenciamento ambiental, cria obstáculos indevidos ao desenvolvimento sustentável e fragiliza a efetividade das políticas ambientais.

A segurança jurídica, a racionalidade administrativa e a eficiência ambiental recomendam respeito à especialização e autonomia técnica da autoridade licenciadora. Descabe outro poder inferir nos critérios técnicos, em particular, quando há especialistas capacitados que possam dirimir dúvidas e cravar se será imprescindível à apresentação de EIA/RIMA.

Desta maneira, o papel das Procuradorias Estaduais Ambientais é estabelecer constante diálogo com o Poder Judiciário e, na hipótese de frustração, rebater o argumento judicial de que o critério de definição de significativo impacto ambiental é jurídico e não técnico, com subsídios científicos, fornecidos pelos agentes dos órgãos licenciadores.

Referências

- BRASIL. **Lei nº 6.938/1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.
- BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237/1997**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental.
- PEDRO LENZA, Marcelo Abelha Rodrigues. Direito ambiental esquematizado® (Portuguese Edition) (Locais do Kindle 3155-3174). Saraiva Educação. Edição do Kindle.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 769.753/SC**. Rel. Min. Herman Benjamin. DJe 10/06/2011.

- A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. (**SÚMULA 7**, CORTE ESPECIAL, julgado em 28/06/1990, DJ 03/07/1990, p. 6478)
-