



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA – SEDE NACIONAL

Orientação Jurídica Normativa nº 51/2015/PFE/Ibama

TEMA: Vinculação do Estudo de Impacto Ambiental – EIA aos processos de licenciamento ambiental de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente

Parecer nº 032/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, confeccionado no bojo do processo administrativo nº 02001.001913/2015-53, aprovado, com ressalva, pelo Despacho nº 043/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e pelo Despacho nº 160/2015/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Despacho nº 159/2015/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, também aprovado pelo Despacho nº 160/2015/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Entendimentos consolidados no Parecer nº 04/2015/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Aprovado pelo Presidente do Ibama, como Parecer Normativo, por meio do Despacho sem nº de 22.04.2015.

EMENTA

EXIGÊNCIA LEGAL OU REGULAMENTAR DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA). NORMAS PRÉ E O PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO (ART. 225, § 1º, IV). IMPOSSIBILIDADE DE SE CONFERIR CARÁTER ABSOLUTO OU CATEGÓRICO A NORMAS QUE EXIGEM EIA, SOB PENA DE DESRESPEITO AO CONTEÚDO SEMÂNTICO MÍNIMO DA CONSTITUIÇÃO. SOMENTE OBRA OU ATIVIDADE POTENCIALMENTE CAUSADORA DE SIGNIFICATIVA DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE ENSEJA A CONFECÇÃO DE EIA.

I. Com a Constituição de 1988, somente obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente enseja a elaboração de EIA (art. 225, § 1º, IV). A autorização legal (“na forma da lei”), prevista no dispositivo constitucional, para exigir EIA para instalação de obra ou atividade deve ser conjugada com o restante do dispositivo, que aponta

um pressuposto: potencialidade de causar significativa degradação do meio ambiente.

II. Interpretação conforme a Constituição tanto na recepção de legislação pré-constitucional (*v.g.*, Res. Conama 01, de 1986, art. 2º, e Lei 7.661/88, art. 6º, § 2º), quanto na pós Constituição (*v.g.*, Lei 11.428/06, arts. 20, parágrafo único, 22 e 32, I).

III. Impossibilidade de se conferir caráter absoluto ou categórico a normas que exigem EIA, devendo ser interpretadas como presunções relativas de que há significativo impacto ambiental, ou seja, o órgão ambiental pode ser afastá-la em circunstâncias específicas.

IV. Exegese que resguarda a eficiência da gestão ambiental, a economicidade, a vedação de excesso na atuação estatal e a análise do processo administrativo em prazo razoável..

I. Relatório.

1. Trata-se de processo administrativo instaurado com a finalidade de se revelar a interpretação e a aplicabilidade do artigo 6º, § 2º, da Lei 7.661/88 (norma que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e deu outras providências).

2. O feito foi inaugurado como decorrência do recebimento, por essa PFE, do Mem. 02001.002002/2015-43 DILIC/IBAMA (fls. 04/05-v), mediante o qual a Diretoria de Licenciamento do Ibama (DILIC) indagou a essa Especializada sobre a real necessidade de elaboração de estudo de impacto ambiental (EIA) para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos em zona costeira, independentemente de seu grau de impacto.

3. A questão é mais ampla do que a consulta supõe, uma vez que existem outras leis que exigem EIA, independentemente do grau de impacto, como é o caso da Lei do Bioma Mata Atlântica (Lei 11.428/06, arts. 20, parágrafo único, 22 e 32, I). Na mesma senda, o rol do artigo 2º da Resolução Conama 01, de 1986.

4. Dessa forma, a pergunta objeto da consulta é: pode-se exigir EIA sem que haja obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente? Em outras palavras, pode a legislação (*v.g.*, leis, resoluções e decretos) presumir a significativa degradação do meio ambiente?

II. Fundamentação Jurídica

5. A questão desses autos não é nova, uma vez que o artigo 2º da Resolução Conama 1/1986 prevê o EIA para as atividades lá listadas em rol exemplificativo, independentemente de haver obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. O mesmo ocorre na da Lei do Bioma Mata Atlântica (Lei 11.428/06, arts. 20, parágrafo único, 22 e 32, I) e a na Lei do Zoneamento Costeiro (Lei 7.661/88, art. 6º, § 2º).

6. Se a exigência do EIA tem sede constitucional (art. 225, § 1º, IV) e dele se extrai algo substantivo, evitando que o mero fato de a atividade não estar no rol do dispositivo fique isenta do EIA ou que normas infraconstitucionais possam dispensar a sua exigência,¹ não se pode tomar a listagem legal ou regulamentar como algo absoluto. Não

¹ "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA

se poderia falar em mínimo obrigatório, que somente poderia ser ampliado e nunca restringido, porque isso transformaria a intenção constitucional de exigir EIA, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, em algo meramente formal ou, pior, seria formal só por um dos lados.

7. Deve se fazer um interpretação conforme a Constituição (art. 225, § 1º, IV) para o EIA somente ser utilizado nos casos de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

8. A Constituição impõe uma garantia em prol do meio ambiente, não um mínimo, e sim a exata medida de que o significativo impacto ambiental deve ser tratado pelo EIA. O legislador não pode ser desproporcional. Pecar pelo excesso é descumprir a Constituição, impondo ônus desnecessário em cima não apenas do Estado, mas de seus cidadãos. Herman Benjamin aduz que “é indubitável que não é toda e qualquer obra ou atividade que exige a elaboração de EIA. *Seria um desperdício de recursos humanos e econômicos.*”² As “atividades modificadoras do meio ambiente” do *caput* do artigo 2º da Resolução Conama 01, de 1986, e das Leis 11.428/06 e Lei 7.661/88 estão muito longe da “significativa degradação do meio ambiente” exigida pela Constituição, devendo-se fazer uma leitura conforme a Constituição do instituto.

9. Não é o EIA que dirá se há ou não significativo impacto ambiental, senão ele seria obrigatório a todos os empreendimentos. É a experiência ou mesmo um estudo ambiental preliminar ou simplificado que dirá se existirá o impacto ambiental é significativo.

10. Dessa forma, a doutrina defende que o rol do artigo 2º da Resolução Conama 1/1986 encerra presunção *juris tantum*,³ admitindo que provas ou pareceres técnicos entendam que não há obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, afastando a presunção relativa do dispositivo da Resolução do Conama.

11. A própria evolução legislativa dos poderes atribuídos ao Conama indicaria esse sentido, com a alteração da Lei 6.938/81 logo após a promulgação da Constituição de 1988. A partir da redação original do artigo 8º, II, que preceituava competir ao Conama determinar a realização de estudos ambientais de projetos públicos ou privados, pura e simplesmente, passou-se a exigir esses estudos no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, com as Leis 7.804/89 e, na atual legislação, com a Lei

REPÚBLICA. A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque” (STF, Pleno, v.u., ADI 1.086/DF, rel. Min. Ilmar Galvão, j. em 07/06/2001, *DJU* 10/08/2001). Mais recentemente, cf. STF, 2ª T., v.u., AR no RE 650.909/RJ, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 17/04/2012, *DJe* 03/05/2012.

² BENJAMIN, Antonio Herman V. In: BENJAMIN, Antonio Herman V., MILARÉ, Édis. *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. São Paulo: RT, 1993, p. 112.

³ GOLDENSTEIN, Stela. Apresentação. In: GOUVÊA, Yara Maria Gomide; ACKER, Francisco Thomaz Van; SÁNCHEZ, Luis Enrique *et. al.* *Avaliação de Impacto Ambiental*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 1998, p. 7-8; ACKER, Francisco Thomaz Van. Os estudos de impacto ambiental: da Resolução 01, de 1986 à Resolução 237/97 do CONAMA. In: GOUVÊA, Yara Maria Gomide; ACKER, Francisco Thomaz Van; SÁNCHEZ, Luis Enrique *et. al.*, *Avaliação de Impacto Ambiental*, 1998, p. 28-29; GOUVÊA, Yara Maria Gomide. A interpretação do artigo 2º da Resolução CONAMA 01, de 1986. In: GOUVÊA, Yara Maria Gomide; ACKER, Francisco Thomaz Van; SÁNCHEZ, Luis Enrique *et. al.*, *Avaliação de Impacto Ambiental*, 1998, p. 11-23; BUGALHO, Nelson R. Estudo prévio de impacto ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, nº 15, p. 18-33, São Paulo: RT, jul./set. 1999 [extraído da *Revista dos Tribunais on line*]; ALONSO JUNIOR, Hamilton. O autolicensing ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo, *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental*, 2ª ed., 2002, p. 54; KRELL, Andreas J. Problemas do licenciamento ambiental no sistema nacional do meio ambiente. *Revista de Direitos Difusos*, nº 27, p. 3765-3781, São Paulo: IBAP/ADCOAS, set./out., 2004, p. 3780; BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional – artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 713; MACIEL, Marcela Albuquerque, *Compensação Ambiental: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*, 2012, p. 113-114; NASCIMENTO, Sílvia Helena Nogueira, *O Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e a competência para o licenciamento ambiental na Lei Complementar nº 140/2011*, 2013, p. 93-95; MILARÉ, Édis, *Direito do Ambiente*, 8ª ed., p. 752-756; BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 344-351.

8.028/90.

12. Nesse sentido, em 1989 já existiam pareceres da assessoria jurídica da Cetesb (Pareceres 130/89/PJ⁴ e 241/89/PJ⁵), citando diversos casos nos quais a exigência do EIA seria completamente desarrazoada e desnecessária, constituindo uma mera formalidade burocrática. Neles ficou consignado que nem todas as atividades constantes do rol do artigo 2º da Resolução Conama 01, de 1986 dependem, obrigatoriamente, de EIA, bem como outras omitidas nesse rol podem depender do EIA. No Parecer 130/89/PJ/CETESB foi observado: “O exemplificativo não é ‘só para mais’, pelo menos não nos termos em que a questão foi colocada na Resolução em exame.”⁶

13. Com base nesse entendimento jurídico, a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo editou a Resolução SMA 42/94, pela qual o EIA não era obrigatório pelo simples fato de a matéria estar no rol do artigo 2º da Resolução Conama 01, de 1986. Essa Resolução foi alvo de Inquérito Civil, instaurado pelo MP-SP, o que gerou a elaboração de um opinativo jurídico da PGE-SP (Parecer 278/1998)⁷ pela sua validade jurídica.

14. A PGE-RJ também entendeu dessa forma, nos Pareceres 03 e 05/2001-VCP,⁸ porque reconhece que o órgão técnico pode, no caso concreto, reconhecer a ausência de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. No Parecer 05/2001-VCP constou:

Desrespeita a vontade do legislador constituinte tanto dispensar o EIA nos casos de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, assim como exigir, por mera burocracia, EIA onde constatar-se que a obra ou a atividade não é *potencialmente causadora de significativa degradação ambiental*. (fls. 58)

15. Isso porque, como já asseverado no Parecer 03/2001-VCP:

Por fim, saliente-se apenas que a Constituição Federal (mencionado artigo 225, inciso IV) fez menção à *significativa* degradação ambiental, no exato propósito de não transformar o Estudo de Impacto Ambiental em mera complicação burocrática, a ser exigida em todo e qualquer caso, excluindo, destarte, as atividades que o órgão ambiental identifique a ocorrência de *‘reduzido impacto ambiental’*. (fls. 62)

16. Interessante notar que a AGU entendeu que o órgão licenciador competente definirá os estudos ambientais, diante do caso concreto, se a atividade ou empreendimento não for potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, afastando formalismos estéreis, como se exigir o EIA sem significativo impacto ambiental.

⁴ O Parecer 130/89/PJ/CETESB foi aprovado pelo CONSEMA, em 27/07/1990, mediante a Deliberação 20/90. Assim, pouco depois, o Estado de São Paulo reconheceu a tese através de sua Secretaria de Meio Ambiente. Na Resolução SMA 42, de 29 de dezembro de 1994, estabeleceu que era necessário apresentar um Relatório Ambiental Preliminar (RAP) para subsidiar a necessidade de se exigir um EIA pela SMA, através do DAIA, dispensando a automaticidade da vinculação do EIA ao fato de a atividade estar no rol do artigo 2º da Resolução CONAMA 001, de 1986.

⁵ *Apud* GOUVÊA, Yara Maria Gomide. A interpretação do artigo 2º da Resolução CONAMA 01, de 1986. In: GOUVÊA, Yara Maria Gomide; ACKER, Francisco Thomaz Van; SÁNCHEZ, Luis Enrique et. al., *Avaliação de Impacto Ambiental*, p. 12-22.

⁶ *Apud* GOUVÊA, Yara Maria Gomide. A interpretação do artigo 2º da Resolução CONAMA 01, de 1986. In: GOUVÊA, Yara Maria Gomide; ACKER, Francisco Thomaz Van; SÁNCHEZ, Luis Enrique et. al., *Avaliação de Impacto Ambiental*, p. 13.

⁷ COSTA, Ana Cristina Pasini da. Avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo. In: GOUVÊA, Yara Maria Gomide; ACKER, Francisco Thomaz Van; SÁNCHEZ, Luis Enrique et. al., *Avaliação de Impacto Ambiental*, p. 66. O Parecer 278/1998/CONJUR-SMA/PGE-SP (PA SMA 10.057/98) citou parecer precedente (Parecer 106/1998/CONJUR-SMA/PGE-SP), sendo mantido no Parecer 162/2003/CONJUR-SMA/PGE-SP (aprovado pela Procuradora-chefe da Conj. SMA/SP, em 23/04/2003, nos autos do PA SMA 13.728/2001).

⁸ Parecer 05/2001-VCP, de 09/04/2001 (fls. 56-58), aprovado pelo Procurador-Geral do Estado do RJ, em 01/06/2001, nos autos do PA E-07/201.383/00, que também contém o Parecer 03/2001-VCP (fls. 59-62), igualmente aprovado pelo PGE-RJ.

Nas palavras do Parecer 138/2014/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

[...] 36. O parágrafo único, na linha do recorrido quanto à primeira indagação, apenas RECONHECE (DECLARA) que o órgão ambiental licenciador competente, ao verificar que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente – não havendo que se falar, assim, em burla ao art. 225, § 1º, IV da CFRB/88 –, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento, ou seja, *diante um caso concreto submetido a apreciação*.

37. Para além de valorizar a função desempenhada pelo órgão ambiental competente e exigir que não haja formalismo desnecessário quando da atuação administrativa, o dispositivo é redigido todo no singular e atrela este dever de definição de estudos ambientais pertinentes à análise de um determinado caso concreto. Por clareza, o órgão ambiental, diante de um caso concreto que lhe seja submetido, declarando sob o ponto de vista técnico-ambiental que o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, deve definir estudos específicos e individualizados para aquele caso concreto, específico.⁹

17. O próprio histórico da regulação parece indicar que o EIA da Resolução Conama 01, de 1986 sinalizava sua aplicação mais para estudos ambientais do que para o EIA propriamente dito. À época, como visto, a norma regulamentada foi o artigo 18 do Decreto 88.351/83, que atrelou o “EIA” ao licenciamento. A Lei 6.938/81 somente citava avaliações de impacto ambiental e licenciamento (art. 9º, III e IV), tendo o decreto unido ambos, em tentativa de copiar o estudo ambiental mais famoso e completo dos EUA, o *Environmental Impact Assessment* (EIA), que também tinha expressa previsão para alternativas e identificação de impactos.

18. Como o Conama estava se estruturando e não havia o conhecimento acumulado na matéria, em uma redação infeliz, deu-se a entender que foi exigido estudo ambiental para subsidiar o licenciamento daquelas atividades e que ele sempre seria o EIA. Conforme bem destacado pelo Parecer 241/89/PJ/CETESB, resta claro que essa não foi a intenção do Conama, “que certamente terá visado os impactos significativos ao meio ambiente e não a transformação de um instrumento dessa importância em mera exigência formal, imposta sem qualquer análise ou critério.”¹⁰ Há ainda quem veja, como Antônio Inagê, o uso de iniciais minúsculas na grafia do EIA, ao contrário do RIMA, como indicativo de que ele não seria “uma figura específica”, mas sinônimo de avaliação de impacto ambiental.¹¹

19. Após a Constituição, mas principalmente com a total falta de sentido de exigir o EIA para diversas situações listadas no artigo 2º da Resolução Conama 01, de 1986, *o próprio Conama esclareceu sua intenção na Resolução Conama 237/97* – que tem por base o artigo 17 do Decreto 99.274/90, norma idêntica do artigo 18 do revogado Decreto 88.351/83.

20. Em cima da mesma norma regulamentadora da Lei 6.938/81, o próprio Conama eliminou qualquer dúvida de que sua intenção não era exigir o EIA para todas as atividades, mas apenas para aquelas que pudessem ter significativo impacto ambiental. Por isso, além da Resolução Conama 237/97, diversas outras encampam o entendimento de que somente se exige EIA diante da significativa degradação ambiental: Resoluções 308/02 (art. 5º, parágrafo único) – revogada pela 404/08 (art. 2º, parágrafo único) –, 316/02 (art. 26, II), 347/04 (art. 8º, *caput*), 350/04 (art. 4º, § 5º), 369/06 (art. 7º, § 2º).¹²

⁹ O Parecer 138/2014/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU foi aprovado pelo Consultor Jurídico do MMA, em 14/02/2014, mediante do Despacho 204/2013/CONJUR-MMA, nos autos do PA 02000.000040/2014-91.

¹⁰ *Apud* GOUVÊA, Yara Maria Gomide. A interpretação do artigo 2º da Resolução CONAMA 01, de 1986. In: GOUVÊA, Yara Maria Gomide; ACKER, Francisco Thomaz Van; SÁNCHEZ, Luis Enrique *et. al.*, *Avaliação de Impacto Ambiental*, 1998, p. 22.

¹¹ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *O Licenciamento Ambiental*. São Paulo: Iglu, 1999, p. 165.

¹² Faz-se necessário apontar a recente exceção da Resolução CONAMA 462/14, que, ao regulamentar o licenciamento ambiental de eólicos, instituiu EIA abstraindo o significativo impacto aos empreendimentos eólicos

21. É fundamental preceder a uma leitura sistemática com a própria Resolução Conama 237/97 – e com as que lhe seguiram – que previu, nos casos de o empreendimento não ser potencialmente causador de significativa degradação ao meio ambiente, que o órgão ambiental competente “definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento” (art. 3º, parágrafo único), listando em seu Anexo I apenas as atividades que entendia que deveria ser licenciadas, nada tendo a ver com a obrigatoriedade de realizar o EIA. Mesmo quem defendia a obrigatoriedade do EIA diante do rol do artigo 2º da Resolução Conama 01, de 1986 (presunção absoluta ou *juris et de jure*), como Celso Antonio Pacheco Fiorillo, alterou seu entendimento após a Resolução Conama 237/97.¹³

22. Edis Milaré aduz que haveria uma inversão do ônus da prova, sendo dever da Administração pedir o EIA diante das situações listadas e que caberia ao empreendedor provar a descaracterização da significância do impacto para fins de EIA.¹⁴ Mas nem sempre isso ocorre, uma vez que não existe impedimento de Administração Pública, *ex officio*, dispensar o EIA se ela já tem fundamento técnico para tanto. De qualquer forma, há um aumento no dever de motivação, uma vez que se faz necessário ilidir a presunção relativa da Resolução Conama 01, de 1986, ou da legislação especial.¹⁵

23. Tornou-se claro para um número de agentes públicos, acadêmicos e consultores que, para os efeitos práticos, exigir o completo estudo de ambiental para pequenos empreendimentos estava prejudicando a própria reputação do EIA e desviando recursos governamentais simplesmente para prescrever medidas de controle padrão para situações recorrentes.¹⁶

24. O órgão licenciador não é livre para dispensar o EIA diante do significativo impacto e, de forma alguma, dispensá-lo sem motivação, constatando a ausência de impacto significativo, se a atividade estiver prevista na lista. Não existe esse arbítrio, uma vez que a lista legal ou regulamentar serve de norte para o órgão licenciador.

25. Álvaro Mirra, ao endossar o caráter absoluto de qualquer previsão de EIA, argumenta que sem o EIA ocorrerá uma supressão da participação popular no licenciamento ambiental, mormente pelas audiências públicas, que ele entende como “regra básica e fundamental de qualquer avaliação de impacto ambientais”.¹⁷ A inversão é evidente. Além de a audiência pública, ou a participação popular em geral, ser um elemento acidental no processo de licenciamento subsidiado pelo EIA, que, diga-se, não é criado por ela, mas é o EIA que a possibilita, embora quem tenha primazia e necessariamente faça parte obrigatória é a fase relativa aos comentários – como visto no capítulo relativo à participação popular. Ademais, o Judiciário deve ter deferência à decisão administrativa, tanto do ponto de vista procedimental (*Vermont Yankee v. NRDC*) quanto do substancial (*Chevron USA v. NRDC*), não podendo impor instâncias participativas por alguma noção de justiça.

que estejam localizados em certas áreas e condições (art. 3º, § 3º). O exemplo é importante porque apenas algumas dessas exceções se baseiam em leis específicas que impõe o EIA.

¹³ A Resolução Conama nº 237/97 alterou essa situação, uma vez que, por intermédio de seu art. 3º, foi trazido um rol (mais amplo que o previsto pela Resolução Conama nº 01, de 1986) de atividades necessariamente sujeitas ao licenciamento ambiental, todavia, sem vincular o licenciamento à realização do EIA/RIMA. Dessa forma, as atividades elencadas no Anexo I da Resolução nº 237/97 devem passar por um procedimento de licenciamento ambiental, conforme estabelece o art. 2º, § 1º, da Resolução Conama nº 237/97, que, por sua vez, poderá ou não ter o respaldo do EIA/RIMA, em razão de o art. 3º não estabelecer para as atividades enumeradas no Anexo I qualquer presunção de potencialidade de causarem significativa degradação ambiental. (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 226)

¹⁴ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed. São Paulo: RT, 2013, p. 755.

¹⁵ KRELL, Andreas J. Problemas do licenciamento ambiental no sistema nacional do meio ambiente. *Revista de Direitos Difusos*, nº 27, p. 3765-3781, São Paulo: IBAP/ADCOAS, set./out., 2004, p. 3780.

¹⁶ SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Development on environmental impact assessment in Brazil*. UVP Report, vol. 27 (4 + 5), p. 193-200, 2013, p. 194.

¹⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 52.

26. Marcela Albuquerque Maciel bem destaca que banalizar o EIA a toda e qualquer atividade, “mesmo que o impacto não seja significativo, pode torná-lo ineficaz.” A necessidade do EIA deve ser analisada no caso concreto, motivo pelo qual a aprovação de um plano de manejo florestal sustentável (PMFS), visando a exploração econômica da madeira em uma área de 150 hectares, não poderia ser considerada como sendo de impacto significativo, o que poderia se extrair de uma visão formal do rol do artigo 2º, XIV, da Resolução Conama 01, de 1986. Conclui, ainda, que “a aplicação do dispositivo não pode ser realizada sem uma interpretação sistemática. O dispositivo não deve, portanto, ser tomado literalmente.”¹⁸

27. As mesmas observações servem para os casos previstos na Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/06, arts. 20, parágrafo único, 22 e 32, I) e na Lei do Zoneamento Costeiro (Lei 7.661/88, art. 6º, § 2º), que devem ser encaradas como presunção de “obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”, sem retirar um mínimo de substância do dispositivo constitucional (art. 225, § 1º, IV). Como bem doutrinou Antonio Beltrão, deve-se evitar a vulgarização do EIA, exigindo-o de forma criteriosa uma vez que ele “não deve ser exigido para todos os impactos ambientais, mas apenas para aqueles que forem significativos”.¹⁹

28. Exigir um estudo ambiental mais complexo do que imposto pela Constituição e pelas Resoluções do Conama, importa em ônus excessivo em cima do cidadão e do Estado, consumindo recursos da iniciativa privada e da pública sem razão para tanto, em um exemplo de desarrazoabilidade e ineficiência ímpar. Nem a lei ordinária pode, por si só, exigir o EIA, porque é vedado criar uma ficção de significância de impacto ambiental exigido constitucionalmente. Em suma, no atual estágio de nosso ordenamento jurídico, não existe EIA sem potencialidade de causador de significativa degradação do meio ambiente.

29. É ilusório o entendimento de que mais EIA seria ideal para a adequada proteção do meio ambiente em atividades ou empreendimentos licenciados. Diante da escassez de recursos humanos e materiais da Administração Pública, realizar o EIA sem impacto significativo não aumenta o grau de proteção ambiental e demanda providências administrativas que sugam o uso dos escassos recursos que poderiam ser direcionados para outras frentes de atuação estatal ambiental.

30. Para além do desrespeito ao mínimo semântico do artigo 225, § 1º, IV da CF, há evidente excesso na atuação estatal (desproporcionalidade) na tese de que o EIA poderia ser exigido sem potencialidade de impacto significativo, comprometendo, ao mesmo tempo, a eficiência, a economicidade e o direito fundamental à análise do processo administrativo em tempo razoável (CF, art. 5º, LXXVIII). Aplicar a mais pesada arma do arsenal de avaliação de impacto ambiental, sugando recursos materiais e humanos por uma leitura pretensamente mais protetiva, acaba indo contra o próprio meio ambiente, minando a célere e criteriosa análise de outros processos de licenciamento ambiental ou mesmo comprometendo a ação do órgão ambiental em outras frentes de atuação.

III. Conclusões

31. Ante todo o exposto, opina-se no sentido de que não se pode exigir EIA sem que haja obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, devendo as previsões normativas que exigem o EIA sem esse critério serem lidas, em conformidade com a Constituição (art. 225, § 1º, IV), como presunções relativas, ou seja, o órgão ambiental pode afastá-la em circunstâncias específicas, no caso, a ausência de significância de impacto.

¹⁸ MACIEL, Marcela Albuquerque, *Compensação Ambiental: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*, 2012, p. 113-114.

¹⁹ BELTRÃO, Antonio F. G. *Aspectos Jurídicos do Estudo de Impacto Ambiental (EIA)*. São Paulo: MP Editora, 2007, p. 33.