

Estudo de Impacto Ambiental: antecedência e completude como diretrizes constitucionais vinculantes para o órgão licenciador

Anelise Becker

Procuradora da República. Doutora em Ciências Jurídico-Filosóficas pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Resumo: Reflexão por meio da qual se fundamenta a assertiva de que, se o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) deve anteceder a concessão da Licença Prévia, deve ser completo, não sendo possível adiar para fases posteriores ao licenciamento prévio, ou mesmo à própria audiência pública destinada à sua discussão, a complementação de dados essenciais ao cumprimento de sua finalidade, de modo que tudo aquilo que nele deve ser previsto não pode ser postergado pelo órgão ambiental para monitoramento concomitante ou posterior à instalação e/ou operação do empreendimento, sob pena de nulidade não apenas do EIA, como das licenças ambientais outorgadas ao seu ensejo.

Abstract: Reflection by which is based the assertive that, if the Environmental Impact Assessment (EIA) shall precede the granting of Preliminary License, it must be complete, not being possible to postpone to stages after the Preliminary License, or even to the public hearing intended to its discussion, the complementation of essential data to fulfill its purpose, so that everything that can be foreseen in it cannot be delayed by the environmental agency for monitoring concomitant or subsequent to the installation and/or operation of the enterprise, under penalty of nullity not only of the EIA, but also of the environmental licenses granted to it.

Palavras-chave: Função administrativa. Licenciamento ambiental. Estudo de Impacto Ambiental. Antecedência. Completude. Publicidade.

Keywords: Administrative function. Environmental licensing. Environmental Impact Assessment. Anticipation. Completeness. Publicity.

Sumário: 1 Introdução. 2 Da antecedência como completude. 3 Da completude como requisito de satisfação da publicidade. 4 Conclusão.

1 Introdução

É especial a relevância que a atividade administrativa alcança em matéria ambiental, uma vez que, apesar de a defesa do meio ambiente, a teor do disposto no *caput* do art. 225 da Constituição de 1988, constituir dever *também* da coletividade, o administrador público constitui o agente mais destacado na gestão ambiental, visto que, embora *bem de todos*, os recursos naturais não podem restar totalmente livres, apreensíveis por qualquer um e expostos aos humores do mercado e ao aproveitamento abusivo. Não é outro o sentido da conhecida *tragédia dos comuns*¹.

1 Em seu célebre artigo acerca da *tragédia dos comuns*, Hardin (2001, p. 313) exemplifica com um pasto aberto a todos. Espera-se que cada criador tentará manter tanto gado quanto possível no pasto comum. Um tal arranjo há de funcionar razoavelmente bem por séculos por causa de guerras tribais, caça e doenças que mantêm o número de ambos, homens e animais, bem abaixo da capacidade de suporte da terra. Finalmente, porém, chega o dia em que o há tempos desejado objetivo de estabilidade social se torna realidade. Neste ponto, a lógica inerente aos comuns gera implacavelmente a tragédia. Como um ser racional, cada criador busca maximizar o seu ganho. Explícita ou implicitamente, mais ou menos consciente disso, ele pergunta qual é a utilidade para ele de adicionar um animal mais ao seu rebanho. Essa utilidade tem um componente negativo e outro positivo. O positivo é uma função do incremento de um animal, cujo proveito de sua venda, sendo auferido em seu todo pelo criador, aproxima-se de +1. O negativo é função do sobrepastoreio adicional criado por um ou mais animais, cujos efeitos, sendo divididos por todos os criadores, faz com que a utilidade negativa de qualquer decisão seja só uma fração de -1. Somando as utilidades dos componentes parciais, o criador racional conclui por adicionar outro animal ao seu rebanho, outro e mais outro... mas essa é a conclusão alcançada por cada um de todos os criadores racionais que dividem o mesmo pasto. Aí está a tragédia. Cada homem é fechado num sistema que o compele a incrementar seu rebanho sem limites. A ruína é o destino em direção ao qual todos os homens correm, cada um perseguindo seu melhor interesse numa sociedade que acredita na liberdade dos comuns. A liberdade nos comuns leva ruína a todos.

A importância que tem o perigo de seu esgotamento e da perda da qualidade ambiental torna necessário um cuidado especial, uma proteção reforçada sua, a qual só pode advir de um controle por parte do Poder Público. Esta a razão por que a tarefa do agente público ambiental no controle das atividades potencialmente degradadoras do ambiente resulta vital e insubstituível².

E é precisamente a busca do equilíbrio entre proteção ambiental e atividade econômica, em que se traduz o desenvolvimento sustentável – busca esta constitucionalmente demandada – o que oferece uma outra razão para explicar a importância da atuação administrativa na ordenação ambiental: a exigência constitucional de adotar medidas de intervenção sobre o setor econômico para que a proteção do meio ambiente não se converta, em consequência da força do mercado, em “letra morta” (MATA BARRANCO, 1996, p. 574-575 *apud* RODRÍGUEZ, 2000, p. 129).

Isso significa que a posituação da defesa do meio ambiente no art. 170, inciso VI, da Constituição de 1988, como princípio a ser respeitado pela atividade econômica, ilumina o desenvolver da ordem correlata, impondo sua sustentabilidade, tanto econômica como ecológica, pois os recursos naturais são esgotáveis (DERANI, 1997, p. 238 e 128).

E se incumbe ao Poder Público, no exercício da função ambiental³ que lhe foi cometida de forma expressa pelo *caput* do art. 225 daquela Carta, *exercer o controle da ordem econômica*, entender a atividade estatal como *função* significa condicionar o seu exercício (poder) a uma finalidade (dever)⁴. No caso, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, tarefa que pressupõe, necessariamente, a utilização sustentável dos recursos naturais.

2 V. RODRÍGUEZ, 2000, p. 127.

3 V. BENJAMIN, 1993b.

4 V., a respeito, GRAU, 1991, p. 243 e ss. E não apenas isso: é o dever que determina e legitima o poder, justificando-se este apenas na medida da necessidade daquele (BENJAMIN, 1993b, p. 30).

A proteção do meio ambiente implica a defesa de um direito fundamental e esta deve ser a chave para a interpretação do papel do Poder Público quando presentes temas ambientais (ANTUNES, 1996, p. 81). E, em se tratando da proteção de direito fundamental, impõe-se a interpretação das normas que regulam o exercício da função ambiental correspondente segundo um *princípio de máxima efetividade* frente aos bens jurídicos que protegem, ou seja, atribuindo-se à norma constitucional o sentido que maior eficácia lhe dê⁵.

Percebe-se, assim, que a consagração de um dever jurídico-constitucional de defesa do ambiente não equivale a um mero correlato do direito (imediatamente aplicável) à abstenção de comportamentos ecologicamente nocivos, mas pode mesmo implicar, entre outras vinculações, a *obrigação de atuar positivamente no sentido de impedir atentados ao ambiente* (RANGEL, 1994, p. 27), *exercendo efetivamente o controle ambiental* das atividades econômicas potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais.

Vale dizer, os princípios constitucionais ambientais impõem ao agente público ambiental *uma tarefa de atuação*, pois o comando constitucional contido no art. 225 da Carta de 1988 constitui-se em *norma de ação* que impele a uma *atuação efetiva* e não meramente passiva daquele agente, de modo que este não é simplesmente dotado de poderes, senão que se exige que os exercite, que adote, em suma, uma conduta proativa tendente seja a evitar uma maior degradação ambiental, seja a prover a recuperação do ambiente já degradado⁶.

O compromisso que deriva, para o Poder Público, da constitucionalização do direito de todos a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado tem seu fundamento no modelo de Estado social, em razão do qual a Administração *há de atuar*, e há de fazê-lo de acordo com o *princípio de eficácia*, princípio a que *repugna uma posição abstencionista de não fazer*. Princípio que, muito

5 V. CANOTILHO, 1998, p. 1040 e 1097.

6 V. RODRÍGUEZ, 2000, p. 129 a 131, reportando-se a García-Trevijano Garnica.

pelo contrário, pressupõe um fazer positivo, um *dever positivo de atuar* (BELTRÁN AGUIRRE, 1994, p. 292 *apud* RODRÍGUEZ, 2000, p. 131).

O cumprimento de tal dever, a seu turno, há ainda de contemplar a problemática ambiental tal como é, ou seja, desde a *globalidade* que a caracteriza, pois todos os elementos naturais que a compõem estão relacionados entre si (FUENTES BODEGÓN, 1981, p. 131; TRENZADO RUIZ, 1981, p. 73 *apud* RODRÍGUEZ, 2000, p. 134). E há de ser também *eminentemente preventiva*, precisamente em razão do caráter em regra irreversível do dano ambiental, a tornar sempre preferível evitá-lo.

Uma das formas de controle da ordem econômica é o licenciamento ambiental, que já se encontrava previsto no art. 10 da Lei n. 6.938/1981 como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, destinado a adequar aquela ordem à “defesa do meio ambiente” (BENJAMIN, 1993a, p. 74), por meio do qual o Poder Público, no exercício de seu poder-dever constitucionalmente previsto, estabelece condições e limites para o exercício de determinadas atividades (ANTUNES, 1996, p. 86-87).

É, pois, exatamente na figura da licença ambiental que a função administrativa de controle ambiental adquire uma de suas formas concretas, de modo que, por seu intermédio, coloca-se em prática a dimensão preventiva da atividade administrativa de proteção ao meio ambiente (RODRÍGUEZ, 2000, p. 138), na qual assoma, exponencialmente – dado seu expresso destaque constitucional –, a exigência de Estudo *Prévio* de Impacto Ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Como o sistema de licenciamento ambiental tem por finalidade assegurar que não sejam praticados atentados contra os bens ambientais, pressupõe que toda uma série de questões seja levada em consideração para sua outorga⁷. Assim, a efetiva consecução de tal finalidade somente é possível a partir de um *perfeito conhecimento* da realidade ambiental sobre a qual se pretende intervir, realidade essa que engloba os aspectos físicos, bióticos e socioeconômicos da área de influência

7 Neste sentido, ANTUNES, 1996, p. 90.

do empreendimento, bem como dos impactos dele decorrentes, em relação aos quais devem ser previstas medidas preventivas e mitigadoras eficientes e o seu monitoramento ao longo do tempo.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, como forma de avaliação de impacto ambiental inserida no *iter* do processo de licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, também já se encontrava previsto como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º da Lei n. 6.938/1981), tendo sido regulamentado pela Resolução CONAMA n. 001/1986, cujos arts. 5º e 6º estabelecem as correspondentes diretrizes de elaboração e conteúdo mínimo.

Em 1988, referido instrumento alçou entre nós importância constitucional quando a Constituição promulgada naquele ano impôs expressamente sua exigência pelo Poder Público no caso de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1º, inciso IV). E o fez indicando as diretrizes cuja observância é essencial para que alcance a finalidade para a qual figurado: a *antecedência* de sua elaboração e a *publicidade* que lhe deve ser conferida.

Volta-se a presente reflexão⁸ ao exame dessas diretrizes constitucionais, com vistas não apenas à compreensão do significado e alcance de cada qual, mas sobretudo da umbilical relação que mantêm entre si, uma reflexão assentada no pressuposto de que, no âmbito do licenciamento ambiental, a relação jurídica relevante *não se esgota* naquela que se forma entre o proponente do projeto e o órgão licenciador, porquanto os desenvolvimentos teóricos acerca das externalidades permitiram a constatação da capacidade do sujeito econômico de agir sobre o ambiente, seja gerando-lhe benefícios, seja gerando-lhe perdas, os quais serão concedidos ou impostos, respectivamente, a pessoas que se situam fora da relação econômica fundamental considerada⁹.

8 Reflexão construída ao ensejo da elaboração, pela autora, da petição inicial de diversas ações civis públicas, a exemplo daquelas que tramitaram perante a Justiça Federal de Rio Grande/RS de n. 2001.71.01.001497-1, n. 2003.71.01.004601-4, n. 2003.71.01.004602-6, n. 2006.71.01.005225-8 e n. 5007289-54.2018.4.04.7101.

9 V., por exemplo, ARAGÃO (1997), p. 31 e ss.

Por tal razão, o licenciamento ambiental transcorre numa *relação jurídica multilateral, ou poligonal*¹⁰, que envolve os vínculos formados entre o empreendedor, o órgão ambiental e os titulares, difusos, do bem ambiental, relação cuja complexidade exige não apenas respostas devidamente articuladas, como implica a mobilização de uma perspectiva jurídica que as compreenda adequadamente¹¹.

2 Da antecedência como completude

Ressalta BENJAMIN (1993a, p. 67) que o Estudo de Impacto Ambiental atua, fundamentalmente, na esfera de discricionariedade do Poder Público, sendo seu papel limitar, no plano da decisão ambiental, a liberdade de atuação do administrador.

Sob esse aspecto, o objetivo do EIA é ministrar à Administração Pública uma base séria de informação, de modo a possibilitar que esta pese os interesses em jogo, quando da tomada de decisão quanto à possibilidade de concretização de determinado projeto (CHAMBAULT, 1985, p. 401-441 *apud* MACHADO, 1996, p. 141), evitando, assim, que uma obra ou atividade, justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, venha a se revelar posteriormente nefasta ou catastrófica para o meio ambiente. Por isso, deve ser *elaborado integralmente antes* da decisão administrativa de concessão da licença prévia (MILARÉ, 1993, p. 12 e 34), uma vez que suas conclusões podem ser incompatíveis com a concessão de uma licença (CAPELLI, 1993, p. 163), e, em tal caso, se a decisão de concretizar o empreendimento já houver sido tomada, o Estudo perde a sua *ratio*, não tendo qualquer valor (BENJAMIN, 1992, p. 30 *apud* MILARÉ, 1993, p. 35).

10 Esclarece Canotilho (1995, p. 233-234) que, nas relações jurídicas poligonais, estão presentes interesses diferenciados, sejam eles convergentes, concorrentes ou contrapostos, assim como diferentes situações jurídicas subjetivas, nas quais se interpenetram interesses públicos e interesses privados potencialmente conflitantes, carecedores de uma cuidadosa ponderação.

11 O desenvolvimento de tal perspectiva em tema de responsabilidade civil por dano ambiental pode ser conferido, v.g., em BECKER, 2005.

Como o EIA possui, ainda, a finalidade de informar o público, possibilitando-lhe, assim, participar do procedimento de licenciamento ambiental – tema que será tratado a seguir –, pode-se dizer que a elaboração integral do EIA deve preceder não apenas a decisão administrativa de licenciamento prévio, mas a própria convocação das audiências públicas destinadas a discuti-lo.

Consiste o EIA em documento científico de coleta de dados de várias fontes que deve *prever* o resultado da introdução de novos fatores no ecossistema, envolvendo a avaliação dos impactos em quatro fases da atividade, quais sejam, projeto, instalação, operação e abandono (BENJAMIN, 1993a, p. 85-86). Em razão de seu conteúdo obrigatório, a teor do disposto nos arts. 5º e 6º da Resolução CONAMA n. 001/1986, trata-se do instrumento legal próprio para a aferição da viabilidade socioambiental do empreendimento cujo potencial poluidor seja significativo.

Em virtude de dever repercutir diretamente no conteúdo e na qualidade da decisão administrativa final, o EIA não se resume a uma mera técnica formal de apreciação dos impactos ambientais de um determinado projeto (BENJAMIN, 1993a, p. 71). Seu conteúdo deve ser profundo e abrangente o bastante para permitir o perfeito conhecimento das condições ambientais preexistentes ao empreendimento, das reais dimensões dos impactos que este pode causar e da eficácia das medidas preventivas e mitigadoras propostas, pois somente a partir de um quadro de informações técnicas completas e precisas acerca de todas essas circunstâncias é possível concluir pela viabilidade socioambiental do projeto e, portanto, por seu licenciamento. Se seu conteúdo não permitir um *juízo seguro* a respeito, cumpre à autoridade ambiental indeferir a licença.

O Estudo *Prévio* de Impacto Ambiental existe, assim, para que se possam *prever* com segurança as alterações ambientais decorrentes de um determinado projeto – e se essas alterações são ou não passíveis de ser prevenidas ou minimizadas –, ainda em uma fase em que é possível decidir por sua não implantação, razão por que todas essas informações devem estar disponíveis *antes* da outorga da Licença Prévia para o empreendimento.

Não é raro, porém, que, diante de um EIA incompleto, o órgão ambiental postergue para fases posteriores do licenciamento ambiental, ou seja, para momento posterior à concessão da Licença Prévia, a apresentação, pelo empreendedor, de informações que, por disposição expressa dos arts. 5º e 6º da Resolução CONAMA n. 001/1986, devem constar obrigatoriamente no EIA/RIMA.

Considerando que, por meio da emissão da Licença Prévia, o órgão ambiental atesta a viabilidade socioambiental do empreendimento, a *contradição* encerrada em tal conduta é manifesta. *Ou bem* o EIA/RIMA é completo, nos exatos termos exigidos pela Resolução CONAMA n. 001/1986 e, assim – somente assim – é possível concluir com segurança pela viabilidade socioambiental do empreendimento, *ou bem* não é completo e, então, não é possível concluir por sua viabilidade. Como consequência, não é possível emitir a Licença Prévia e o procedimento não pode prosseguir para a sua fase seguinte (Licença de Instalação).

O argumento em geral manejado pelo órgão ambiental para embasar tal entendimento é o de que o art. 8º da Resolução CONAMA n. 237/1997, cuja redação é semelhante àquela do art. 19 do Decreto n. 99.274/1990, estabelece que a Licença Prévia, correspondente à fase preliminar do planejamento da atividade, conterà “os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação”, e que a Licença de Instalação autorizará “o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado”¹², no errôneo pressuposto de que muitas das informações que, segundo o disposto na Resolução CONAMA n. 001/1986, já deve-

12 *In verbis*: “O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia - LP, na fase preliminar do planejamento da atividade, *contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação*, observados os planos municipais, estaduais ou federais de usos do solo;

II - Licença de Instalação - LI, autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do *Projeto Executivo aprovado*; e

riam constar no EIA/RIMA, consistem em *detalhamentos* supostamente exigíveis somente ao ensejo da apresentação do Projeto Executivo, a qual deve ocorrer apenas após a outorga da Licença Prévia.

Ora, se a Licença Prévia deve conter os “requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação”, o atendimento a tais requisitos não pode ser relegado à fase seguinte do licenciamento ambiental. A Licença de Instalação, por sua vez, autoriza o início da implantação do empreendimento, “de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado”, sem que nada obrigue que este deva ser apresentado e aprovado somente na segunda fase do procedimento, sobretudo se contiver os “requisitos básicos” previstos como pressupostos do licenciamento prévio.

A admitir-se o equivocado entendimento de que aqui se trata, a finalidade maior do licenciamento ambiental, consistente na prevenção efetiva de danos ao meio ambiente por meio de procedimento administrativo marcado pela publicidade e transparência, não será alcançada, pois a apresentação de elementos imprescindíveis à caracterização da viabilidade socioambiental do empreendimento em momento posterior à decisão administrativa acerca desta (Licença Prévia), além de indevida, fará com que esses elementos não sejam oferecidos ao conhecimento do público, uma vez que já terão sido realizadas as audiências públicas destinadas à discussão do EIA.

A prevenção e a precaução devem ser a chave para o entendimento da finalidade do instituto do licenciamento ambiental. Assim, as simplificações estanques do procedimento de outorga de licenças ambientais, embora possam ser úteis para sustentar uma visão burocrática do instituto, não se prestam ao atendimento de suas finalidades constitucionalmente estabelecidas, devendo por isso ser rejeitadas.

E se o EIA deve *anteceder* a concessão da Licença Prévia, deve ser *completo*, não sendo possível adiar para fases posteriores à sua concessão a complementação de dados essenciais ao cumprimento de sua

III - Licença de Operação - LO, autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.” [Grifos nossos].

finalidade, pois o Direito brasileiro não admite EIA *a posteriori*, de modo que tudo aquilo que nele deve ser previsto não pode ser postergado para monitoramento concomitante ou posterior à instalação e/ou operação do empreendimento, sob pena de nulidade não apenas do EIA, como das licenças ambientais outorgadas ao seu ensejo.

É a relevância social atribuída ao bem jurídico tutelado (isto é, o meio ambiente) que cria a *obligatoriedade do comportamento positivo*¹³, no caso, a apresentação de estudos completos e exaustivos, precisos o bastante para permitir uma avaliação segura acerca da viabilidade ambiental do empreendimento pretendido. Por isso, não apenas legal, mas sobretudo razoável e atenta à cautela necessária na hipótese, a exigência de que apresente o empreendedor a base de dados mais completa possível, ainda que deva produzi-los pela primeira vez (dados primários), ao ensejo da elaboração do próprio EIA.

Note-se que a eventual inexistência de dados na bibliografia disponível (dados secundários), *longe de afastar* a responsabilidade do empreendedor no sentido de produzi-los, *mais intensa torna sua obrigação*, sobretudo quando a atividade que pretende desenvolver seja passível de gerar alterações definitivas em elementos sequer conhecidos. Não é outra a exigência consignada nos arts. 5º e 6º da Resolução CONAMA n. 001/1986¹⁴. Caso contrário, se ausentes informações completas acerca da realidade sobre a qual pretende intervir, não haverá meios para planejar medidas preventivas

13 BENJAMIN, 1993b, p. 32, onde acrescenta: “Não se veja, entretanto, no atuar compulsório em favor de terceiro qualquer ranço de injustiça. É que a atividade, direta ou indiretamente, acaba por beneficiar igualmente o titular do *munus*. Proteger o meio-ambiente, por exemplo, significa tutelar, a um só tempo, a coletividade e o próprio sujeito da obrigação funcional”.

14 *In verbis*: “Art. 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Art. 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa, descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

e mitigatórias de impactos, ou mesmo para conhecê-los em toda a extensão em que podem ocorrer.

Em se tratando de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, deve o correspondente EIA esclarecer, por conseguinte, *todas* as incertezas que, *antes* da implantação do projeto, sejam passíveis de esclarecimento, ainda que importando em maior custo e tempo para o empreendedor. É o princípio da supremacia do interesse público – *indisponível* – que pauta tal exigência e vincula o órgão ambiental encarregado do correspondente licenciamento a determinar seu cumprimento.

A postergação da análise e da eventual exigência de complementações para as fases posteriores do procedimento, além de *ilegal*, traduz-se em atitude mediante a qual acaba o Poder Público por reduzir a proteção ao ambiente às concessões consentidas pelo empreendedor, restringindo-a ao que o potencial degradador aceite ratificar (OST, 1997, p. 143).

De um lado, essa predisposição da Administração a “cooperar” consiste em inadmissível atitude passiva, porquanto refratária a emitir um juízo crítico (não raro até mesmo científico) acerca dos estudos que lhe são apresentados, tendente a aceitá-los ainda que incompletos¹⁵, que, num círculo vicioso, acaba por estimular o comportamento desidioso do empreendedor, o qual, contando com essa “boa vontade” do Poder Público, terá ainda a vantagem suplementar de poder manter intocadas questões relevantes para a viabilidade socioambiental do empreendimento porventura por ele não solicitadas em complementações, ou apenas quando o empreendimento já esteja consumado.

Por outro lado, e ainda mais grave, referida predisposição assenta no errôneo pressuposto de que a relação jurídica relevante,

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área”.

15 V. LÜBBE-WOLFF, 1993, p. 416, e BRASIL/MPF, 2004.

na espécie, limita-se àquela mantida entre o empreendedor e o órgão licenciador. Considerando que referida relação é triangularizada pelos titulares, de natureza difusa, do direito a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, ao transigir ilegalmente sobre o conteúdo do EIA (expondo, assim, o ambiente a riscos que, se agisse de outra forma, poderia evitar), estará o órgão ambiental, ainda, *dispondo indevidamente sobre bem que não é seu*.

Fenômeno, não obstante, relativamente comum, ao ensejo do qual vão sendo sistematicamente forçadas as margens da apreciação dos estudos ambientais em favor dos interesses do empreendedor (LÜBBE-WOLFF, 1993, p. 406 e 418). É quando o Poder Público, sob a pressão de interesses políticos e/ou econômicos que subjazem ao empreendimento, passa a não agir atempadamente para reverter danos ambientais, resvalando perigosamente de uma atuação *discricionária*¹⁶ para uma *ponderação subjetiva de pressões* e transformando indevidamente um problema que é *jurídico* (o problema do atendimento, pelo EIA/RIMA, à ordem jurídica) num problema social e político¹⁷.

Não é dado ao órgão ambiental transigir quanto às exigências a fazer junto ao empreendedor, porquanto adstrito ao princípio da legalidade e sujeito a norma constitucional impositiva, que lhe incumbe expressamente de assegurar a *efetividade* do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, não obstante a inegável dinamicidade do processo de licenciamento ambiental, tal característica não pode ser sobrelevada a ponto de comprometer o atendimento à essência do instituto, que é a *prevenção* de danos, mediante, exatamente, o aporte temporâneo de informações completas e cientificamente auditáveis em termos de

16 Note-se que, consoante esclarece Benjamin (1993a, p. 67), o EIA já é um limite à discricionariedade administrativa, pois, antes da sua positivação, o administrador poderia optar, ao decidir sobre determinado empreendimento – e utilizando meros critérios de conveniência e oportunidade – por apreciar ou não sua repercussão ambiental e, caso optasse por fazê-lo, era ampla sua liberdade para decidir quando e de que modo o faria, assim como, novamente por razões de conveniência e oportunidade, considerar ou não o seu resultado na tomada de decisão final.

17 Neste sentido, ANTUNES, 1998, p. 297.

diagnóstico, prognóstico e proposição de medidas mitigadoras, ainda que circunscritas ao plano conceitual, sobretudo quando se encontra em jogo a possibilidade de consumação de graves danos irreversíveis.

Por tal razão, inclusive, o EIA deve indicar *e testar* as medidas de correção dos impactos negativos identificados, avaliando sua eficiência *não apenas em tese*, mas levando em conta as peculiaridades da área onde prevista a instalação do projeto, a fim de assegurar a confiabilidade da solução proposta¹⁸.

Da mesma forma, as fases posteriores do licenciamento ambiental não podem ser transformadas num salvo-conduto para a poluição e agressão da biota a pretexto de que futuras correções poderão ser feitas por meio de monitoramento, pois as medidas corretivas dos impactos negativos devem ser tomadas antes do licenciamento. O monitoramento destina-se apenas a aperfeiçoar as correções e verificar a adequação das medidas adotadas (MACHADO, 1996, p. 185).

Consoante referido acima, o dever jurídico-constitucional de defesa do ambiente engendra, para o órgão ambiental licenciador, a *obrigação de atuar positivamente no sentido de impedir atentados ao ambiente*. Com vistas ao cumprimento de tal obrigação (RANGEL, 1994, p. 27; BENJAMIN, 1993b, p. 56), incumbe-lhe zelar, quando da elaboração e avaliação do EIA, pela fiel observância do disposto nas normas aplicáveis à matéria, avaliação, esta, que não consiste em atividade meramente passiva e *homologatória* diante dos documentos que lhe sejam apresentados, mas sim exige seu posicionamento *ativo*, no sentido de verificar se o empreendedor atendeu *de modo eficaz* a todos os requisitos legais – sobre os quais não lhe cabe transigir – e, caso não os tenha atendido, exigir o seu integral suprimimento antes da emissão da Licença Prévia, *ou negar a sua outorga*. Isto porque, quando o Poder Público certifica e declara que um determinado empreendimento cumpre com as prescrições legais para fins de licenciamento prévio, está certificando não só a observância de formalidades legais, mas também a sua segurança mate-

18 V. MACHADO, 1996, p. 149.

rial e efetiva viabilidade socioambiental, convertendo-se, assim, em seu responsável ou garante último perante os cidadãos.

Assim, embora possa recorrer, para tanto, a informações técnicas produzidas no âmbito privado, como é o caso do EIA, elaborado por equipe contratada pelo próprio interessado no projeto que lhe é submetido, este apenas *colabora*, instrumentalmente, no cumprimento, pelo Poder Público, de uma função cujo núcleo se mantém indelegável e necessariamente *público* (IBÁÑEZ, 2004, p. 402 e 409).

Por isso, em tais circunstâncias, a inatividade administrativa não leva à exclusão da responsabilidade do Poder Público, sobretudo quando, advertido dos riscos¹⁹, ao não atuar para impedi-los, cria ele próprio uma situação de risco para os administrados que inexisteria caso não outorgada a autorização ou se outorgada apenas após a completa elucidação de seus pressupostos. Tudo porquanto, se a ele incumbe o exercício do poder de polícia sobre os particulares, é para evitar riscos, não para criá-los (IBÁÑEZ, 2004, p. 420).

Considerando, em consequência, que a omissão dos deveres de diligência ou de eficiência pelo Poder Público, à hora de *evitar* riscos, pode terminar criando-os, é impossível descartar a responsabilidade administrativa quando não exija que o EIA seja tempestivamente completo. Impossível descartá-la, até mesmo porque questionável, no plano normativo, a legitimidade de um sistema que optasse por afirmar expressamente que todas as responsabilidades recaem sobre o setor privado, já que *a atividade privada sempre estará rodeada de um halo público de intervenção que se pode manifestar a qualquer momento* (IBÁÑEZ, 2004, p. 420).

Não por outras razões, o Tribunal de Contas da União, atento à *natureza sequencial* do Estudo de Impacto Ambiental – a fazer com que deficiências no diagnóstico resultem em deficiências na identificação e avaliação dos impactos e, por conseguinte, em deficiências na proposição de medidas de mitigação/compensação e de

19 Advertência que pode ser oriunda do público participante da audiência pública, dos órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental ou do Ministério Público.

programas de monitoramento de impactos, de modo que impedem uma conclusão segura acerca da viabilidade do empreendimento tal como proposto – determinou ao IBAMA que

“não admita a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento, conforme prescreve o art. 6º da Resolução Conama nº 01/86” (BRASIL/TCU, 2006, item 2.2.2).

E, como se verá a seguir, a postergação, para etapas posteriores ao licenciamento prévio, da integralização dos estudos que, por definição legal, devem anteceder-lo, fere ainda o *direito do público à informação*, porquanto consiste em negar acesso, à população, a todos os elementos necessários à sua efetiva – e, pois, informada – participação no processo de licenciamento ambiental.

Por isso, qualquer ato administrativo – convocação de audiência pública ou avaliação da viabilidade do licenciamento prévio – praticado sem que o EIA haja cumprido sua finalidade, por incompleto, será *insanavelmente nulo*.

3 Da completude como requisito de satisfação da publicidade

A previsão legal e constitucional do EIA determinou a fragmentação do *iter* próprio da licença, criando estágios sucessivos e interdependentes, na forma de verdadeiro procedimento administrativo. Determinou, ainda, a limitação substancial da liberdade do Poder Público quanto à emissão de licença para obras e atividades capazes de provocar alterações significativas no meio ambiente. Por fim, o EIA trouxe para o âmbito do procedimento de licenciamento ambiental regras relacionadas com o *devido processo legal*, agora sob o enfoque não mais simplesmente do proponente do projeto, *mas também dos cidadãos atingidos pela decisão de licenciamento* (BENJAMIN, 1993a, p. 90).

O devido processo ambiental, nessa perspectiva coletiva – da sociedade titular do direito difuso a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, e não do proponente do projeto –

decorre da democratização do atuar administrativo, materializando-se na intervenção *direta e obrigatória* dos cidadãos interessados no *iter* e na decisão final (BENJAMIN, 1993a, p. 90). Por isso, a postergação de estudos complementares ao EIA originalmente apresentado, quando indispensáveis à aferição da viabilidade socioambiental do projeto, fere também os *princípios da publicidade e da participação pública* a que igualmente sujeito o EIA por determinação constitucional²⁰.

Ensina Antonio Herman V. Benjamin que tais princípios não se confundem. Enquanto o *princípio da publicidade* diz com o direito que qualquer cidadão tem de *conhecer* os atos praticados pelos agentes públicos, o *princípio da participação pública* aplica-se ao direito que tem o cidadão, organizado ou não, de *intervir* – porque parte interessada – no procedimento de tomada da decisão ambiental. Para o exercício do direito de intervenção, contudo, é necessário que se garanta a publicidade dos atos. Do contrário, tratar-se-ia de participação desinformada, o que, em termos de EIA, Benjamin qualifica de *heresia*, porquanto a participação pública ambiental é instrumento de fiscalização e controle da discricionariedade administrativa (BENJAMIN, 1993a, p. 105 e 118).

O princípio da participação pública no EIA dá ensejo a dois direitos, igualmente importantes: o *direito à informação* e o *direito de ser ouvido*, sendo o direito à informação devidamente respeitado apenas quando o administrador assegura o recebimento da informação *no momento adequado, na profundidade necessária e com a clareza suficiente* (BENJAMIN, 1993a, p. 121).

20 Ao estabelecer que será dada publicidade ao EIA, a Constituição Federal o faz atenta ao *princípio democrático* – que informa o Direito Ambiental – e ao *princípio da publicidade dos atos administrativos*, genericamente previsto em seu art. 37. Na lição de ANTUNES (1996, p. 161), “a publicidade tem por objetivo assegurar que a população tome conhecimento do referido estudo de impacto ambiental e que possa apresentar críticas e sugestões ao estudo de impacto ambiental e ao próprio projeto proposto. Em realidade, o estudo de impacto ambiental é, concomitantemente, um instrumento de controle e participação dos cidadãos na Administração Pública e instrumento administrativo de análise técnica de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais”.

Se o EIA há de ser completo, também a informação do público a respeito deve sê-lo, precisamente com vistas a assegurar de modo eficaz a participação pública no processo de licenciamento ambiental, visto que qualquer violação ao requisito da participação pública *vicia* o EIA como um todo (BENJAMIN, 1993a, p. 119) e, por conseguinte, a própria licença ambiental que com base nele venha a ser concedida (MACHADO, 1996, p. 141).

Considerando que o meio ambiente é constitucionalmente definido como bem de uso comum do povo, este é o seu titular e tem legítimo interesse em participar das decisões que o envolvam. Tanto é assim que a própria Constituição da República é expressa ao obrigar a *publicidade* do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 225, § 1º, inciso IV, *in fine*). Aliás, o regime ambiental pátrio, constitucional e infraconstitucional, estabeleceu a presunção *juris et de jure* de que o EIA é instrumento de *defesa da coletividade* (BENJAMIN, 1993b, p. 83).

Tanto é assim que, “ao se subtrair do público e dos outros participantes do procedimento informações necessárias, quer para a compreensão das características, dimensões ou consequências do projeto, quer para avaliação adequada do meio ambiente a ser afetado, ofende-se a estrutura do EIA” (BENJAMIN, 1993b, p. 81), porquanto tal subtração fere, a um só tempo, *os princípios da informação e da participação*, ambos princípios gerais de Direito Ambiental que regem a elaboração e avaliação do Estudo de Impacto Ambiental.

Consoante examinado acima, quando o órgão ambiental, amparado em uma leitura estanque das diversas fases do procedimento de licenciamento, reputa-se autorizado a segmentar o conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental, relegando a exigência de informações essenciais à avaliação da viabilidade socioambiental do empreendimento para fases posteriores do licenciamento ambiental, age em sentido diametralmente *oposto* ao preconizado pela Constituição Federal, culminando por furtar sua atuação ao controle social constitucionalmente estabelecido.

O atendimento, pelo EIA, de sua finalidade constitucional somente ocorre quando contenha dados e propostas concretos e

detalhados, que permitam uma correta avaliação técnica, e não um mero *conjunto de boas intenções*. Para a realização de audiência pública e, a seguir, para a obtenção da Licença Prévia, deve o órgão ambiental exigir do empreendedor *dados consistentes, e não apenas proposições para detalhamentos posteriores*, tendo em vista que, de um lado, a audiência pública destina-se a proporcionar a participação pública informada no processo e, de outro, o licenciamento prévio existe para que se possam prever com segurança as alterações ambientais decorrentes de um determinado projeto, bem como se essas alterações são ou não passíveis de ser minimizadas, ainda em uma fase em que é possível se decidir por sua não implantação, caso as alterações previstas o recomendem.

Ressalve-se, neste passo, que a possibilidade de o órgão licenciador vir a exigir do empreendedor esclarecimentos e complementações ao Estudo de Impacto Ambiental inicialmente apresentado, consoante previsto no art. 10 da Resolução CONAMA n. 237/1997, não desnatura a completude constitucionalmente exigida daquele documento, pois tal possibilidade *não significa um permissivo à apresentação de estudos incompletos pelo empreendedor*, sob pena de consagrar-se interpretação distorcida e inconstitucional do referido dispositivo regulamentar.

E quando tais complementações forem *substanciais*, ou seja, quando ultrapassarem o mero detalhe, passível de correção mediante adendo externo ao documento principal, por se referirem a deficiências que dizem respeito à própria estrutura e substância do Estudo de Impacto Ambiental, o processo de licenciamento ambiental não pode seguir validamente adiante sem que este seja reelaborado, de modo a sistematizar em um documento único as informações já existentes e aquelas obtidas a partir de tais complementações.

Nessa hipótese, a reelaboração do EIA/RIMA, além de atender ao comando constitucional, possui uma clara finalidade prática: apenas com a sistematização coerente das informações constantes nos documentos já elaborados com aquelas produzidas a partir dos estudos complementares é que se terá um quadro inteligível acerca do ecossistema, do projeto, da verdadeira extensão de seus impactos e da eficiência das medidas mitigadoras e compensatórias propostas.

Em casos assim, somente com a *oportuna sistematização* de todos esses dados em corpo de informação unitário será possível satisfazer os dois direitos de titularidade difusa a que responde o EIA/RIMA, quais sejam, o direito a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado e o direito à informação e à participação informada da sociedade no processo de licenciamento ambiental.

Uma vez que o órgão ambiental não é o seu único destinatário, *não basta* a realização de estudos complementares em momento anterior à audiência pública *se o seu resultado não chegar ao conhecimento do público*, no tempo e na forma regulamentares, uma vez que a sua compreensão – sobretudo pelo público leigo – ficará grandemente comprometida, senão mesmo inviabilizada, com sua *dispersão em uma série de documentos assistemáticos*.

Assim, não basta que tais complementações antecedam a convocação da audiência pública. É preciso, ainda, que sejam integradas de forma sistematizada ao EIA/RIMA, mediante sua reelaboração, sob pena de perderem o seu sentido, pois é certo que a confusão não favorece a transparência que se exige de um procedimento administrativo atento à legalidade, tampouco enseja a publicidade adequada à satisfação do direito do público à informação suficiente ao exercício de seu direito à participação efetiva e, por isso, informada, na audiência pública.

Apesar de, por certo, a audiência pública não possuir natureza deliberativa, o procedimento administrativo em que ela se insere somente será legítimo quando proporcionar audição da sociedade, de modo que os cidadãos que a integram sejam *sujeitos* e não objetos da decisão. Trata-se, aqui, da realização da dignidade humana²¹, elevada a fundamento da República Federativa do Brasil pela Constituição Federal de 1988 (art. 1º, inciso III). Ora, sem um conhecimento adequado do empreendimento, de seus impactos e da efetividade das medidas mitigadoras e compensatórias propostas – o que pressupõe o alcance oportuno e de modo acessível à sua compreensão de informações completas – não há qualquer possibilidade de alçar o cidadão

21 V. LOUREIRO, 1995, p. 119.

à condição de *sujeito* da decisão administrativa pelo licenciamento ambiental, ou não, do projeto.

Assim, embora não esteja o órgão licenciador vinculado às conclusões da audiência pública, deve levar em consideração, no processo decisório, as colocações que nela sejam feitas. E a finalidade da participação pública no procedimento de licenciamento ambiental apenas é atingida se as manifestações feitas em audiência pública tiverem fundamento, o que somente será possível se alicerçadas em uma base completa e acessível de dados, ou seja, num EIA que atenda ao disposto na Resolução CONAMA n. 001/1986. Caso contrário, não haverá propriamente audiência pública, mas apenas um simulacro, uma vez que, sem fundamento, a participação pública perde o sentido. Perdendo o sentido, os cidadãos, cuja participação requer o procedimento de licenciamento ambiental, tornam-se meros *objetos* da decisão administrativa. Se tal condição não atende à dignidade humana, tampouco satisfaz o princípio democrático²².

Repita-se: a audiência pública não tem natureza deliberativa. Isso não significa, porém, que o procedimento de licenciamento ambiental possa prescindir da participação informada do público, pois esta atende a princípios constitucionais que vão além da própria decisão pela outorga, ou não, da Licença Prévia.

4 Conclusão

Antecedência e publicidade consistem em diretrizes constitucionais sequencialmente imbricadas pela completude que deve apresentar o EIA.

22 A participação informada na audiência pública, ou seja, o exercício do direito à informação e do direito a ser ouvido (que *não se confundem* com o direito a assegurar um determinado resultado), é corolário da dignidade humana (LOUREIRO, 1995, p. 220) e do princípio democrático. Assim, embora a comunidade não detenha poder de decisão acerca do licenciamento ou não do empreendimento, seu direito de participação no procedimento correspondente há de ser assegurado de forma efetiva, sob pena de restar ferido não apenas o disposto no art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, como também o disposto em seu art. 1º, inciso III.

Como órgãos ontologicamente responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental que são, resta aos entes executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente relacionados no art. 6º da Lei n. 6.938/1981 *vedado relegar* para monitoramento ou complementação posterior ou concomitante à instalação e/ou operação do empreendimento a detecção de impactos que, com um pouco mais de tempo e/ou investimento do empreendedor, podem ser previstos com antecedência e, assim, minimizados ou evitados desde logo, inclusive, quando for o caso, com a negativa de outorga de Licença Prévia.

Ao relevar omissões e relegar para etapas posteriores do licenciamento ambiental a apresentação de informações essenciais à aferição da viabilidade socioambiental do empreendimento, prioriza o órgão ambiental, indevidamente, os interesses e conveniências do empreendedor, em detrimento da obrigatória observância aos princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da prevenção e da precaução e, por conseguinte, de direitos fundamentais sobre os quais não lhe é dado transigir, porquanto sua natureza é a de *gestor* da qualidade de bem ambiental, cuja titularidade é difusa.

Essa atitude, além de assentar no errôneo pressuposto de que o órgão ambiental seria o único destinatário de tais informações, das quais por isso poderia livremente dispor (como se pudesse livremente dispor, por conseguinte, também do próprio ambiente potencialmente afetado pelo projeto), desvaloriza o licenciamento ambiental como instrumento de consecução dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, porquanto eivada de uma perspectiva de nivelamento *por baixo* do grau de informação exigível, *subestimando* não apenas a gravidade e a magnitude dos impactos potencialmente em causa, mas também a importância do licenciamento prévio, ao influxo da falsa ideia de que tudo poderia ser posteriormente revisto ou revertido.

Assim, quando não existirem elementos no EIA que permitam afirmar com segurança que o projeto proposto seja sustentável do ponto de vista socioambiental ou que efetivamente contribuirá para a melhoria da qualidade de vida na região, assegurando a todos, conforme determina a Constituição de 1988, existência digna, referido documento estará *incompleto* e, por isso, maculado

de invalidade, a *contaminar* a audiência pública na qual discutido e o inteiro processo de licenciamento ambiental, precisamente porque *imprestável à consecução de sua finalidade*, que é fornecer todos os elementos necessários não apenas à participação pública no processo e à decisão administrativa, como ainda ao *controle, pelo público, dos parâmetros que a informaram*.

Referências

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental*. Coimbra: Almedina, 1998.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente. In: LEITE, José Rubens Morato; BENJAMIN, Antonio Herman de V. *Série direito ambiental para o século XXI*. Coimbra: Coimbra Ed., 1997. v. I.

BECKER, Anelise. Responsabilidade civil por dano ambiental em situação de multiplicidade organizada de sujeitos. In: BANDEIRA, Gonçalo Sopas de Melo (org.). *Ciências Jurídicas*. Coimbra: Almedina, 2005.

BENJAMIN, Antonio Herman de V. A principiologia do estudo prévio de impacto ambiental e o controle da discricionariedade administrativa. In: BENJAMIN, Antonio Herman de V.; MILARÉ, Édís. *Estudo prévio de impacto ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993a.

_____. Função ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman de V. (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 1869/2006, de 11 de outubro de 2006, un., item 2.2.2. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/>. Acesso em: em 5 jun. 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

_____. Privatismo, associativismo e publicismo na justiça administrativa do ambiente (as incertezas do contencioso ambiental). *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n. 3857 e ss., dez. 1995.

CAPELLI, Sílvia. O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira. In: BENJAMIN, Antonio Herman de V. (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. In: POJMAN, Louis P.; POJMAN, Paul; MCSHANE, Katie (org.). *Environmental ethics: readings in theory and application*. Stamford: Thomson Learning, 2001.

IBÁÑEZ, Santiago González-Varas. La responsabilidad administrativa en casos de “colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas”. *Civitas: Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, v. 123, 2004.

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares (algumas considerações). *Studia Juridica: Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra: Coimbra Ed., 1995.

LÜBBE-WOLFF, Gertrude. El principio de cooperación en el derecho medioambiental – ¿Principio jurídico o encubrimiento del déficit de ejecución? *Revista de Documentación Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, n. 235-236, jul./dez. 1993.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MILARÉ, Édís. O impacto ambiental. In: MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antonio Herman de V. *Estudo prévio de impacto ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 4^a Câmara de Coordenação e Revisão. *Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência*. Brasília: ESMPU, 2004.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Piaget, 1997.

RANGEL, Paulo Castro. *Concertação, programação e direito do ambiente*. Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

RODRÍGUEZ, Nuria Matellanes. *Medio ambiente y funcionarios públicos: análisis del tipo objetivo del artículo 329 del Código Penal*. Barcelona: Bosch, 2000.