

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva oferecer subsídios para a reflexão acerca da avaliação da alternativa de não se fazer o licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores quando da elaboração dos estudos ambientais.

Isso porque, no estudo de viabilidade ambiental de determinado empreendimento, deve-se buscar, dentre as várias opções de localidade e concepção do projeto, a alternativa que configure o menor impacto ambiental, confrontando com a hipótese de não fazer.

Essa opção, também chamada pela doutrina de alternativa zero, deve avaliar os efeitos no tempo decorrentes da não efetivação do empreendimento, seja de modo positivo ou negativo.

Nesse contexto, o objetivo é verificar como se comportaria o meio físico, biótico e antrópico, em uma projeção temporal futura, tendo como parâmetro o histórico passado da região, ao não se autorizar determinada atividade.

Desse entendimento, bem como do reconhecimento dos princípios do desenvolvimento sustentável e princípio da prevenção, busca-se verificar a inserção da alternativa zero no licenciamento ambiental, sem deixar de traçar os aspectos normativos pertinentes.

Sendo utilizado, para o alcance dos objetivos traçados, o método de abordagem qualitativo, empregando-se as técnicas de pesquisa bibliográfica, com coleta de legislação, jurisprudência e doutrina.

## 2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental teve como parâmetro inicial, em 1970, a publicação da *National Environmental Policy Act* – NEPA (Política Nacional do Meio Ambiente) nos Estados Unidos, inaugurando a concepção de instrumentos de avaliação de impacto ambiental — o que foi chamado de *Environmental Impact Statement* — e de autorizações para instalação e operação das atividades potencialmente poluidoras.

Sequencialmente, foi publicada a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA do Brasil por meio da Lei nº 6.938, de 31.08.1981, incluindo o licenciamento ambiental como instrumento de gestão pública, o qual pode ser definido como um procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Alguns anos após, a Constituição Federal de 1988 consagrou uma série de princípios destinados à promoção dos direitos ao meio ambiente equilibrado, por meio do art. 225, que assim dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Dentre eles, o princípio da prevenção, previsto na parte final do *caput* do art. 225, estabelece a adoção de medidas mitigadoras dos eventuais impactos ambientais já conhecidos e mapeados, de forma a evitar possíveis danos ambientais.

ANTUNES (2005, p. 30), define que o princípio da prevenção é aplicado em relação aos impactos ambientais conhecidos e dos quais se possa estabelecer as medidas necessárias para prever e evitar os danos ambientais.

Ou seja, orienta a ação preventiva e a utilização de instrumentos que possam valorar e reduzir a possibilidade dos danos ambientais ocorrerem, por meio do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do regular licenciamento ambiental.

Dessa forma, OLIVEIRA (2005, p. 410) delimita a avaliação de impactos ambientais como o conjunto de técnicas e métodos que se propõem a identificar e descrever a influência que uma determinada atividade poderá exercer sobre o ambiente biogeofísico, econômico e social.

Além disso, no mesmo contexto, o referido autor destaca que é por meio da AIA que os impactos ambientais de uma determinada atividade são levantados, de maneira a se apontar a viabilidade ambiental da atividade ou não, visando a aumentar os impactos positivos e a diminuir os impactos negativos.

Em resumo, MILARÉ *apud* MOREIRA (2014, p. 753) define AIA como:

Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentado de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção do meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre implantação do projeto.

O entendimento de MILARÉ é no sentido de que a AIA é “uma avaliação técnica prévia (vale dizer, *a priori* e não *a posteriori*) dos riscos e danos potenciais que determinado

empreendimento ou ação pode causar às características essenciais do meio, seus recursos e seu equilíbrio ecológico” (2014, p. 752).

De se esclarecer, conforme entendimento de MILARÉ (2014, p. 752, que a AIA pode ser entendida como gênero, da qual os seguintes estudos ambientais são espécie: Estudo de Impacto Ambiental – EIA, Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, Relatório Ambiental Preliminar – RAP, dentre outros.

Seja como for, é comum o entendimento dos autores de que a avaliação de impacto “que se realiza por meio do EIA é um dos principais instrumentos da PNMA” (MIRRA, p.3).

Como bem pontua SÁNCHEZ (2012), pode-se definir processo de avaliação de impacto ambiental como um conjunto de procedimentos concatenados de maneira lógica, com a finalidade de analisar a viabilidade ambiental de projetos e fundamentar uma decisão a respeito.

Nessa linha de raciocínio fundamenta BIM (2015, p. 137):

Estudos ambientais ou avaliações de impacto ambiental (AIA) são instrumentos para mensurar o impacto ambiental, servindo de subsídio ao processo decisório ambiental, seja em qual espécie for. Mensurar os impactos é um meio — não uma finalidade — para o estudo ambiental. Sua finalidade é analisar a viabilidade ambiental e mitigar os impactos adversos.

Na dinâmica do licenciamento ambiental, a AIA deve ser utilizada como instrumento avaliador prévio, sendo por meio Estudo de Impacto Ambiental a conclusão acerca do prosseguimento ou não do projeto — por meio da análise de impactos positivos, negativos e de não fazer —, podendo-se identificar se há viabilidade ambiental para o empreendimento.

## **2.1 Previsão da Avaliação de Impacto Ambiental na Legislação Brasileira**

Tendo como objetivo o controle da qualidade ambiental propícia à vida, assegurando o desenvolvimento socioeconômico de forma equilibrada e protegendo a dignidade da vida humana, o legislador instituiu a Avaliação de Impactos Ambientais como instrumento da PNMA, conforme inciso III, art. 9º da referida Lei, *in verbis*:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:  
[...]  
III - a avaliação de impactos ambientais;

Posteriormente, o Conselho Nacional Do Meio Ambiente – CONAMA publicou a Resolução CONAMA nº 01, de 23.01.1986, que estabelece as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, em que pese ter regulamentado apenas a figura do EIA.

Após 2 (dois) anos da publicação da referida Resolução, a Constituição da República de 1988 previu a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente poluidora, nos termos do inciso IV do § 1º do art. 225, que assim dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Não se aplicando apenas a empreendimentos privados e cabendo a inserção na órbita de planos, programas e projetos públicos, o Decreto nº 99.274, de xx.xx.1990, cuja redação foi alterada pelo Decreto nº 3.942, de xx.xx.2001, atribuiu ao CONAMA a competência para realizar avaliação das alternativas e das possível consequências ambientais dessas intervenções:

Art. 7º Compete ao CONAMA:

[...]

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

Em 1997, a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, definiu o conceito para estudos ambientais que pode ser interpretado como o de Avaliação de Impacto Ambiental:

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

III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise

da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Demais disso, o mencionado ato normativo, assim como a Constituição vinculou a autorização de empreendimentos potencialmente poluições à apresentação e análise pelo órgão competente do estudo prévio ambiental, conforme art. 3º e seu parágrafo único.

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

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

Nessa perspectiva, a Avaliação de Impacto Ambiental, efetivada por estudos ambientais, dentre eles o EIA, possui respaldo na legislação brasileira e é exigida em momento prévio, para subsídio da tomada de decisão do órgão ambiental acerca dos empreendimentos.

## **2.2 Estudo de Impacto Ambiental - EIA**

Tendo em vista a previsão normativa, o Estudo de Impacto Ambiental — o mais complexo estudo previsto na legislação, inspirado no *Environmental Impact Statement* – EIS Americano — se presta a apresentar “informações, análises e propostas destinadas a nortear a decisão da autoridade competente sobre a concordância ou não do Poder Público com a atividade que se pretende desenvolver ou empreendimento que se busca implantar” (TRENNEPOHL, 2007, p. 18).

A Resolução CONAMA 001/86 e a Constituição Federal estabeleceram a obrigatoriedade de apresentação do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA para aqueles empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental.

Cumprindo esclarecer que o RIMA é uma síntese do EIA, com conteúdo menos técnico, elaborado para propiciar a compreensão de todos que tenham interesse naquele projeto, por meio da simplificação dos resultados verificados após o estudo, em efetivação aos princípios da participação e informação.

Além disso, a Resolução também cuidou de traçar diretrizes gerais para o EIA/RIMA, delimitando o conteúdo mínimo necessário para a avaliação de impactos do empreendimento, na hipótese de ser ou não implantado, conforme incisos do art. 5º, *in verbis*:

Artigo 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.

Para que se alcance a verificação de todos os impactos envolvidos no âmbito do EIA, o estudo “será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados” (art. 7º, Resolução CONAMA 001/86).

Nessa linha, tanto a equipe, como todos os custos decorrentes da análise e elaboração do documento, são custeados pelo empreendedor interessado.

Considerando a dificuldade em se definir quais empreendimentos seriam capazes de causar “significativo” impacto, pontua MILARÉ (2014, p. 764) que “além do órgão administrativo licenciador, também o Judiciário pode suprir o vácuo legal e determinar a realização de EIA/RIMA sempre que a obra ou atividade for capaz de desencadear dano sensível ao meio ambiente”.

Pontua-se que o EIA deve servir como análise imparcial, cujo objetivo não é a justificativa da implantação do projeto e sim o levantamento de subsídios que descrevam se há viabilidade ambiental, podendo-se concluir, inclusive, pela opção de não fazer após a análise conjunta dos impactos estudados.

### **3. IMPACTO AMBIENTAL**

Adotando-se o entendimento de Paulo de Bessa Antunes<sup>1</sup>, Antônio Inagê de Assis Oliveira<sup>2</sup> e Talden Farias<sup>3</sup>, para os quais o termo “impacto” não pode ser entendido apenas como efeito prejudicial ou negativo, entende-se que impacto ambiental é a alteração, positiva ou negativa, dos elementos do meio ambiente (bióticos, físicos e antrópicos), sujeita a prévia autorização do órgão de controle ambiental competente.

O conceito legal é definido pelo art. 1º da Resolução CONAMA nº 01/1986 do seguinte modo:

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

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

Fato é que toda ação humana causará impactos ambientais, em níveis de intensidade diferenciados, afetando, de forma positiva ou negativa a área de influência da intervenção, conforme ensina Sánchez (2008, p.32):

Impacto ambiental é, claramente, o resultado de uma ação humana, que é a sua causa. Não se deve, portanto, confundir a causa com a consequência. Uma rodovia não é um impacto ambiental; uma rodovia causa impactos ambientais. Da mesma forma, um reflorestamento com espécies nativas não é um impacto ambiental benéfico, mas uma ação (humana) que tem o propósito de atingir certos objetivos ambientais, como a proteção do solo e dos recursos hídricos ou a recriação do hábitat da vida selvagem. Há que se tomar cuidado com a noção de impacto ambiental como resultado de uma determinada ação ou atividade, não o confundindo com ela. [...] Evidentemente, tal erro conceitual compromete a qualidade do estudo ambiental. (SANCHES, 2008, p.32).

---

<sup>1</sup> “O impacto ambiental é, portanto, o resultado da intervenção humana sobre o meio ambiente. Pode ser positivo ou negativo, dependendo da qualidade da intervenção desenvolvida” (ANTUNES, 2010, p. 272)

<sup>2</sup> O licenciamento ambiental é o “instrumento através do qual o órgão ou entidade ambiental competente avalia os projetos a ele submetidos, considerando os impactos positivos e negativos, para decidir se autoriza ou não a instalação, a ampliação ou o funcionamento do mesmo e, em autorizando, se faz ou não exigências para minorar os impactos ambientais negativos e maximizar os impactos ambientais positivos”. (OLIVEIRA, 2005, p. 287)

<sup>3</sup> Impacto Ambiental é “qualquer impacto que o ser humano causa sobre o meio ambiente, independentemente de ser um impacto positivo ou negativo”. (FARIAS, 2015, p. 50)

Na linha de raciocínio em que “toda atividade humana causa impacto ambiental” e que “a ideia de natureza intocada é um mito moderno” já decidiu a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (AI 1998.04.01.016742-3, DJU 02.09.98).

Nesse contexto, “prever impactos é um ato de tomada de precauções para garantir a harmonia e compatibilizar funções no interior do espaço total no futuro. É também, por extensão, um ato de bom senso, em que se procura harmonizar o desenvolvimento com uma correta postura de proteção ambiental” (AB’SÁBER, 1998, 31).

De se pontuar, que o conceito de impacto não se confunde com o de dano ambiental — ato ilícito, que ligado por um nexo de causalidade, causa dano ao meio ambiente —, isso porque, o impacto negativo avaliado e permitido (após mitigações e compensações necessárias) no âmbito do licenciamento ambiental encontra respaldo na licitude, enquanto o dano é a ocorrência de evento adverso não autorizado.

Tanto é assim que não há responsabilidade civil por impactos ambientais previstos e autorizados no processo administrativo de licenciamento, sendo exigível apenas na hipótese de extrapolação dos efeitos admitidos pelo regular trâmite de concessão da licença ambiental.

Sobre isso, esclarece SÁNCHEZ (2013, p. 32):

A locução "impacto ambiental" é encontrada com frequência na imprensa e no dia a dia. No sentido comum, ela é, na maioria das vezes, associada a algum dano à natureza, como a mortandade da fauna silvestre após o vazamento de petróleo no mar ou em um rio, quando as imagens de aves totalmente negras devido à camada de óleo que as recobre chocam (ou "impactam") a opinião pública. Nesse caso, trata-se, indubitavelmente, de um impacto ambiental derivado de uma situação indesejada, que é o vazamento de uma matéria-prima.

### **3.1. Impacto Positivo (benéfico)**

Deve-se ter em mente que a efetivação de empreendimentos potencialmente poluidores podem afetar de forma negativa e positiva o meio ambiente do local que se pretende implantar a atividade.

Isso porque, o crescimento econômico de determinada localidade, a geração de empregos, o investimento em obras de infraestrutura, melhorias sanitárias, bem como a destinação de recursos para a preservação e melhoria de áreas ambientalmente protegidas, são efeitos positivos da implantação desses empreendimentos.

Além desses, pode-se mencionar a melhoria da qualidade de algum parâmetro ambiental, desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, promoção de melhor dignidade de vida para a comunidade afetada, como exemplifica KAPUSTA e RODRIGUEZ (2009, p.15)



com o “*deslocamento de uma população residente em palafitas para uma nova área adequadamente localizada e urbanizada*”.

Por fim, conforme registra BECHARA (2009, p.43), na hipótese de um empreendimento ser, tão somente, causador apenas de impactos positivos, estaria dispensado, automaticamente, do licenciamento ambiental de atividades causadoras de significativo impacto, que, assim como a compensação ambiental, está sempre associado a uma perda.

### **3.2. Impacto negativo (adverso)**

Para aquelas intervenções negativas, são considerados os impactos adversos, caracterizados pela redução da qualidade ambiental na área de implantação do empreendimento, por meio de supressões de vegetação, aumento de emissão de efluentes líquidos e gasosos na região, propagação de ruídos, radiação ionizante etc.

A título ilustrativo, também podem ser listados como impactos negativos o aumento de erosão no solo, redução de qualidade e/ou quantidade de água disponível, afugentamento da fauna silvestre e diminuição de espécies da flora nativa.

É o que Álvaro Luiz Valery Mirra descreve, ao conceituar impacto ambiental, como “alteração drástica e de natureza negativa da qualidade ambiental” (impacto ambiental p. 98).

## **4 ALTERNATIVA DE NÃO FAZER**

No estudo de alternativas da AIA, deve-se apresentar, no mínimo 3 (três) opções para o projeto, sendo 2 (duas) de se fazer e 1 (uma) de não fazer.

Conforme exemplifica DRAKE (2007, p. 10), nos Estados Unidos da América, no caso Davis v. Mineta, 302 F.3d 1104, 1122 (10th Cir. 2002), o judiciário decidiu que o estudo ambiental para construção de uma rodovia não considerou uma razoável quantidade de alternativas. Isso porque, o estudo avaliou apenas duas opções, a de não fazer e a de fazer no local desejado. Nesse sentido, entendendo o Tribunal que “As alternativas foram rejeitadas de forma superficial, que não subsidiam a conclusão de que não era razoável considerá-las como alternativas viáveis no estudo ambiental” (tradução nossa).

Segundo SÁNCHEZ (2012), uma das grandes dificuldades práticas da AIA é fazer com que alternativas de menor impacto sejam formuladas e analisadas comparativamente às alternativas tradicionais.

De se ter em mente que, sob pena de invalidação do estudo, o conteúdo mínimo do EIA, no que se refere às alternativas, conforme ensina MILARÉ (1998, p. 75) deverá abranger:

[...] alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de sua não execução: a discussão das alternativas tecnológicas e locacionais se constitui coração do EIA, dado que, muitas vezes, a melhor opção será a de não-execução do projeto, em função dos altos custos sociais ecológicos dele decorrentes.

Na análise de relevância da alternativa de não fazer, também chamada de alternativa zero ou negativa, afirma BIM (2015, p. 189):

Nem sempre a alternativa zero ou de não ação é tratada nominalmente ou em tópico com tal nome nos estudos ambientais. É comum que ela esteja na justificativa do projeto, uma vez que é na justificativa que se descreve o que está ocorrendo sem a existência do empreendimento e se existem outros meios melhores para se alcançar o mesmo resultado. Outra forma que ela costuma aparecer é no diagnóstico, uma vez que esse também descreve o que acontece na área sem a interferência do futuro projeto. Em suma, não se pode desconsiderar a substância da alternativa zero, como se sua exigência fosse um mero tópico formal dentro do EIA. A Resolução Conama 1/86 (art. 5-, I) não exige um tópico apartado, mas apenas o confronto das alternativas locacionais e técnicas com a hipótese de não execução do projeto.

Para verificação da alternativa de não fazer, deve-se realizar a “determinação da futura qualidade ambiental da área de influência e comparação das diferentes situações com base na execução do projeto, das alternativas, assim como da hipótese de não se fazer o projeto” (SABRAL e CHAVES, 1998, 93).

Tal disposição encontra respaldo no art. 5º da Resolução CONAMA nº 01/1986 que determina que o EIA irá “I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”.

Na Catalunha (Região da Espanha), a Lei nº 11/1990, de 13 julho de 1990, e a Lei nº 4/2008, de 12 de novembro de 2008, que introduzem na legislação das Ilhas Canárias a Avaliação Ambiental de determinados projetos a obrigatoriedade de examinar e analisar de forma ponderada a alternativa zero, conforme trecho abaixo transcrito livremente para português:

“ 5. Quando o projeto que está sendo avaliado não desenvolver um plano ou programa que tenha sido sujeito a uma avaliação estratégica, de acordo com a Lei 9/2006 de 28 de Abril, relativa à avaliação de determinados planos e programas no meio ambiente, [...] o avaliador entre as alternativas a serem consideradas deve incluir a alternativa zero, ou seja, a não realização do projeto avaliado.”

"12.4. b) As possíveis alternativas existentes às condições inicialmente previstas no projeto, especialmente suas características, localização e traçado. Verificadas as circunstâncias do n.º 5 do artigo 11.º da presente lei, deve-se considerar o processo de avaliação da alternativa zero. "

Na Política Nacional de Meio Ambiente Americana (NEPA), a análise de alternativas descreve o processo realizado para desenvolver, avaliar e eliminar outras potenciais hipóteses, de acordo com a finalidade e necessidade do projeto.

As alternativas para o projeto devem ser razoáveis e com detalhes suficientes para que os leitores possam comparar seus efeitos ambientais, conforme informações disponíveis no website da NEPA<sup>4</sup>, na rede mundial de computadores.

Em livre tradução<sup>5</sup>, prevê a alínea “c” da Sec. 102 da NEPA:

SEC. 102. O Congresso autoriza e determina que, na medida do possível: (1) as políticas, regulamentos e leis públicas dos Estados Unidos devem ser interpretados de acordo com as políticas previstas nesta Lei, e (2) todas as agências do governo federal deverão [...]

(C) incluir em cada recomendação ou relatório sobre propostas legislativas e outras ações federais que possam afetar significativamente a qualidade do ambiente humano, uma declaração detalhada pelo Oficial Responsável sobre

- (i) o impacto ambiental da ação proposta,
- (ii) quaisquer efeitos ambientais adversos que não podem ser evitados no caso de implantação da proposta,
- (iii) alternativas para a ação prevista,
- (iv) a relação entre o uso do meio ambiente local pelo homem em curto prazo e a manutenção e melhoria da produtividade em longo prazo, e
- (v) algum efeito irreversíveis e irrecuperáveis de recursos que estariam envolvidos na ação proposta no caso de ser implementada.

Sobre o ato normativo e a alternativa de não fazer, pontua BIM (2015, p. 188):

A redação do NEPA ("alternatives to the proposed action" — Seção 102,2, C, III) é praticamente a mesma do Decreto 99.274/90, embora seja omissa à alternativa de não ação (zero), de mitigação, de ação reduzida ou de postergação, ela não impede que a doutrina estadunidense entenda que elas estão englobadas no conceito mais amplo de alternativas.

---

<sup>4</sup> National Environmental Policy Act (NEPA). Disponível em: <<https://ceq.doe.gov/welcome.html#regulations>>. Acesso em: 21.11.2015.

<sup>5</sup> [Texto original] “SEC. 102. The Congress authorizes and directs that, to the fullest extent possible: (1) the policies, regulations, and public laws of the United States shall be interpreted and administered in accordance with the policies set forth in this Act, and (2) all agencies of the Federal Government shall [...] (C) include in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment, a detailed statement by the responsible official on—

- (i) the environmental impact of the proposed action,
- (ii) any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented,
- (iii) alternatives to the proposed action,
- (iv) the relationship between local short-term uses of man’s environment and the maintenance and enhancement of long-term productivity, and
- (v) any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented.”

Tanto é assim que — chamada pelos Americanos de alternativa "no-build" — está incluída como uma referência obrigatória no escopo dos estudos ambientais, como forma de comparação dos impactos de outras alternativas, possibilitando à opção por não fazer na hipótese de inviabilidade ambiental das demais hipóteses.

#### **4.1. Impactos decorrentes da alternativa de não fazer**

Conforme exposto, é por meio da AIA que os impactos ambientais de uma determinada atividade são levantados, de maneira a se apontar a viabilidade ambiental da atividade ou não, visando a aumentar os impactos positivos e a diminuir os impactos negativos.

Nesse contexto, será considerada, dentre as alternativas do estudo de impacto ambiental a variável de não se fazer o empreendimento.

Para tanto, devem ser verificadas as características históricas do local onde se pretende implantar o empreendimento, avaliando as tendências de preservação ou intervenção, e projetá-las no tempo, objetivando concluir se ao optar pela hipótese de não fazer haveria a preservação daquele ambiente.

Importante considerar o ensinamento de BIM (2015, P. 189), no sentido de que:

A alternativa zero deve ser vista com razoabilidade. Não deve ser apenas uma exigência formal do EIA, mas alternativa necessária e factível. Se estiver fora de consideração a manutenção do status quo, beirando ao senso comum as razões para tal (realização do projeto), a exigência de análise da alternativa zero se torna mera formalidade e, conseqüentemente, dispensável.

Conforme pontua SÁNCHEZ (2013) na avaliação de impacto ambiental, parte-se da descrição dessa situação atual do ambiente para fazer uma projeção de sua situação futura com e sem o projeto em análise.

Nesse sentido é o trecho do subitem “iv” da alínea “c” da Sec. 102 da NEPA, ao abordar a relação entre o uso do meio ambiente local pelo homem em curto prazo e a manutenção e melhoria da produtividade em longo prazo.

Como exemplo, em diversas análises de empreendimentos que se pretendem implantar em serras e montanhas, verifica-se a tendência de intervenções futuras pela implantação de loteamentos. Isso significa dizer que, a avaliação ambiental concluiria que a intervenção ocorreria de qualquer modo, ainda que por outro tipo de empreendimento.

De outro modo, se os estudos ambientais verificam a possível preservação da localidade, seja por meio privado ou investimento de políticas públicas de proteção ao meio

ambiente, ou mesmo — dependendo das características ecológicas — afetação para criação de parques, certo é que a opção por não fazer seria mais benéfica ao meio ambiente.

Noutra análise, a alternativa de não fazer também deve considerar os impactos positivos que a implantação do empreendimento traria — investimentos em infraestrutura, compensações ambientais para conservação de unidades de conservação, arrecadação de tributos, geração de empregos e melhoria da qualidade de vida da comunidade, etc—, para que seja possível comparar, numa análise temporal, quais os reais benefícios e efeitos adversos que a opção de não fazer acarretaria.

Nessa linha, BIM *apud* MARRIOTT (2015, p.189) esclarece que a alternativa de não ação pode produzir impactos ambientais prejudiciais, sendo, às vezes, fato esquecido “que nada fazer pode causar efeitos adversos”, quando confrontados com efeitos positivos de se fazer.

#### 4. CONCLUSÃO

A análise de impactos ambientais (positivos, negativos e de não fazer) é de fundamental importância para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Isso porque, é por meio dos estudos ambientais apresentados no âmbito do processo de licenciamento que se poderá concluir acerca da viabilidade ambiental do empreendimento.

Nesse contexto, em que pese a expressa vinculação da avaliação de impacto ambiental considerar a opção de não fazer na legislação brasileira, pouco se nota acerca de sua relevância nos estudos ambientais produzidos, sendo criticado pela doutrina a fragilidade dos EIAs no sentido de apenas justificar a opção preferencial do empreendedor, deixando superficial a análise das demais alternativas.

Desse modo, os Estudos de Impacto Ambiental deixam de cumprir o papel de instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, ficando a administração pública sem subsídios fundamentais para a tomada de decisão acerca da implantação do empreendimento.

#### REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, A. N. **Bases conceituais e papel do conhecimento na previsão de impactos.** In: MÜLLER-PLANTENBERG, C., & AB'SÁBER, A. N. **Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul: experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha.** São Paulo, SP, Brasil, EDUSP, 1998.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 12 ed. Editora Lumen Juris, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro : Lumen Júris, 2015.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988.

BRASIL, Lei nº 6.938, de 31.08.1981. Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DRAKE, Joan E. **The NEPA Process: What Do We Need To Do And When?** 2007.  
Disponível em:

<[http://mail.modrall.com/files/1222\\_the\\_nepa\\_process\\_what\\_do\\_we\\_need\\_to\\_do\\_and\\_when.pdf](http://mail.modrall.com/files/1222_the_nepa_process_what_do_we_need_to_do_and_when.pdf)>. Acesso em: 18.11.2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. National Environmental Policy Act. Disponível em:  
<<http://www.epw.senate.gov/nepa69.pdf>>. Acesso em: 22.11.2015.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos**, 5 edição. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

KAPUSTA, Simone Caterina. RODRIGUEZ, Maria Teresa Monica Raya. **Curso Técnico em Meio Ambiente: Análise de Impacto Ambiental**. IFRS - Campus Porto Alegre, 2009

Disponível em:

<[http://redeotec.mec.gov.br/images/stories/pdf/eixo\\_amb\\_saude\\_seguranca/meio\\_amb/031212\\_analise\\_impacto.pdf](http://redeotec.mec.gov.br/images/stories/pdf/eixo_amb_saude_seguranca/meio_amb/031212_analise_impacto.pdf)>. Acesso em: 16.11.2015.

LOUBERT, Luciano Furtado. **Licenciamento Ambiental. A obrigatoriedade da Adoção das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MILARÉ, Edis. **Estudo Prévio de Impactos Ambientais no Brasil**. In: MÜLLER-PLANTENBERG, C., & AB'SÁBER, A. N. **Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul: experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha**. São Paulo, SP, Brasil, EDUSP, 1998.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental: Aspectos da Legislação Brasileira**. 4 ed. São Paulo: Juarez Oliveira, 2008.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento Ambiental. Niterói: Impetus, 2007.

VIEIRA, Germano Luiz Gomes. Proteção ambiental e instrumentos de avaliação do ambiente. Belo Horizonte: Arraes, 2011.

Ilhas Canárias \_ <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2008/230/boc-2008-230-001.pdf>