

NOVOS PARADIGMAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Nayara de Freitas Nogueira Silveira (*), Bruna D'Angela de Souza 2

* Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, nayaradfn@gmail.com.

RESUMO

O licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente é peça chave na promoção do desenvolvimento sustentável do país. É a partir do licenciamento que se confirma a viabilidade ambiental de um empreendimento e se faz cumprir condicionantes e adotar medidas mitigadoras de impacto ambiental e de controle da poluição. O presente trabalho se desenvolve por meio de uma pesquisa descritiva que visa avaliar o licenciamento tal como ele é e as mudanças que vem sendo propostas pelo legislativo. Por fim, o estudo sugere critérios para que, diante da adoção de um licenciamento mais ágil, não se tenha prejuízo legal nem ambiental, buscando a melhoria contínua dos processos e o desenvolvimento sustentável do país.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento Ambiental, PNMA, direito ambiental.

INTRODUÇÃO

A evolução das experiências no campo do licenciamento, no Brasil, se deu principalmente a partir dos anos 80 com o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente e promulgação da Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 225, no Capítulo referente ao Meio Ambiente.

Mais tarde, em 1997, foi criada a resolução CONAMA nº 237 que regulamentou, em normas gerais, o licenciamento nas esferas federal, estadual e distrital. No ano seguinte, a Lei de Crimes Ambientais, como é conhecida a Lei nº 9605 de 12 de fevereiro de 1998, elevou, à condição de crime, as ações lesivas ao meio ambiente. Além disso, representou um marco no processo de responsabilização social e consolidação institucional do licenciamento como efetivo instrumento de gestão ambiental.

Em suma, em todo o mundo o início do século XXI foi marcado por ações crescentes para promover o desenvolvimento socioeconômico do planeta. Entretanto, é fato que em todas as épocas o interesse socioambiental confrontou o econômico comercial, ao ponto que até os dias atuais se busca uma harmonia entre eles.

No Brasil, o transporte rodoviário é responsável por 60% do transporte de cargas e 96% da circulação de passageiros (CNT, 2014). As atividades de implantação e pavimentação de rodovias modificam a paisagem local e vários são os impactos gerados pelas obras. Dentre os adversos podem ser citados o atropelamento da fauna, perdas de habitat, supressão de vegetação, possível inserção de indivíduos exóticos na flora, alteração na qualidade da água e do ar e poluição sonora. Quanto aos impactos positivos, as rodovias integram cidades, gerando emprego e renda, movimentam a economia e favorecem a mobilidade interurbana.

Neste sentido, este trabalho vem discutir o licenciamento ambiental para obras de grande impacto, em especial, obras rodoviárias e as novas nuances que vem surgindo no legislativo brasileiro e na sociedade. A pesquisa descritiva se desenvolveu com a caracterização inicial e contextualização do problema, por meio de extensa revisão bibliográfica, com a finalidade de construir argumentos para posicionamento em torno do problema proposto.

Por fim, trata-se de um tema atual e de grande importância para o sistema administrativo e jurídico brasileiro e para a manutenção da sadia qualidade de vida da sociedade e do ambiente ecologicamente preservado, bem como para o crescimento sustentável do país.

OBJETIVOS

A presente pesquisa busca se aprofundar nas novas nuances e discussões quanto à atualização legal dos critérios que definem o licenciamento ambiental no país. E, ainda, apresentar o processo de licenciamento ambiental existente e estabelecer comparativos com as novas propostas do legislativo do país.

METODOLOGIA

O estudo proposto, quanto aos objetivos, consiste em uma pesquisa descritiva com a caracterização inicial e contextualização do problema, e quanto ao procedimento de coleta de dados trata-se de uma pesquisa bibliográfica, com a finalidade de argumentar e constituir base para formação de conhecimento envolto do problema proposto.

O problema surgiu da necessidade de se discutir os novos procedimentos de licenciamento ambiental, objeto do Projeto de Lei nº 2159, de 2021, e as mudanças de concepção e necessidades da sociedade em relação à celeridade e atualização do sistema existente no Brasil para autorizar a concepção, implantação e operação de empreendimento de significativo impacto ambiental.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na década de 80, o mundo vivia um momento peculiar de cuidado com o meio ambiente e de criação de políticas para controlar a poluição e mitigar os diversos acidentes ambientais que marcaram décadas. Como marco do direito ambiental brasileiro, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, teve como objetivo compatibilizar a preservação e melhoria da qualidade ambiental com o desenvolvimento econômico social, de forma a orientar, através de diretrizes, as ações dos governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, Territórios e municípios.

Na esfera política, juntamente com o seu decreto regulamentador - Decreto nº 88351 de 1º de junho de 1983 - a PNMA trouxe avanços e inovações (SANCHÉZ, 2013). Apesar de o referido decreto ter sido revogado em seu inteiro teor, o Decreto nº 99274, promulgado em 1990, regulamentou a PNMA e teve como “objetivo geral a preservação, melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia a vida” (AMADO, 2015).

A política instituiu, também, o princípio da responsabilidade objetiva do poluidor, que “independentemente da existência de culpa, é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros” (BRASIL, 1981). A PNMA apresentou dentro do contexto inovador, instrumentos que permitiriam a sua implantação em território nacional. Dentre todos os instrumentos dispostos na Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, cabe detalhar alguns de importância para este estudo.

O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, segundo Amado (2015) é um instrumento indispensável para o controle e prevenção da poluição. Acrescenta-se ainda à discussão, a importância do dispositivo por fazer cumprir os princípios do direito ambiental, como o da prevenção, da precaução e do poluidor pagador. Inclusive compete ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), no âmbito federal, estabelecer os critérios e os padrões de controle da poluição, essenciais para manter a sadia qualidade ambiental.

Outros instrumentos em igualdade de importância são: A avaliação de impactos ambientais, o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) e o licenciamento ambiental. A cada um caberia um estudo aprofundado, mas comentam-se brevemente os instrumentos a fim de facilitar a compreensão das novas tendências do direito ambiental brasileiro.

Inicialmente, para compreendê-los, é necessário rever o que dispôs a CF/88. Diante de todo cenário pós PNMA, o legislador, em 1988 promulgou a nova Constituição Federal do país (CF/88), com um capítulo destinado ao meio ambiente.

A CF/88 veio reforçar e sedimentar o contexto socioambiental da época. Em um dos seus artigos mais conhecidos, o artigo 225, o legislador afirma a importância da preservação ambiental para a manutenção da sadia qualidade de vida das gerações atuais e futuras:

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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

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;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Dessa forma, as atividades que utilizam recursos naturais ou que tenham potencial poluidor/degradador necessitam, portanto, de estudos para que possam ser exercidas dentro das prerrogativas constitucionais. Assim, com a análise dos estudos apresentados, o órgão ambiental possibilita o desempenho das atividades de implantação ou operação.

Essa autorização unilateral é um dos instrumentos mais importantes da política ambiental pública e leva o nome de Licença Ambiental (SANCHÉZ, 2013, p. 87). Através das Licenças, o órgão ambiental autoriza a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, capazes de causar degradação ambiental de várias formas (PIMENTA et. al., 2014, p. 30).

De acordo com a Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, o licenciamento ambiental, como instrumento da PNMA, é:

O 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;

Dessa forma, diante do conceito, é possível definir a licença e as etapas de licenciamento ambiental. Segundo a Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997, são três espécies de licenças a serem adotadas pelo poder público: A licença prévia (LP), a licença de instalação (LI) e a licença de operação (LO). Nenhuma delas, quando emitidas, gera ao titular o direito adquirido, já que, são passíveis de alteração, suspensão e revogação mediante qualquer descumprimento de condicionante e objetivando o interesse público sobre o privado. Ou seja, “inexiste o direito adquirido de poluir” (AMADO, 2015).

Outro instrumento criado pela PNMA, e do ponto de vista jurídico, o ZEE deve se ater aos princípios do direito ambiental e observar a função socioambiental da propriedade (AMADO, 2015). Sua definição pode ser encontrada no Decreto 4.297, de 10 de julho de 2002, como sendo o:

Instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Sendo assim, o legislador vinculou, à época, a organização do território nacional ao planejamento e medidas e padrões de proteção ambiental confirmando e respeitando as disposições da CF/88. Entende-se, portanto, a vinculação do dispositivo à existência prévia de licença ambiental. Atenção especial deve se dar à Licença prévia que antecede a fase de implantação e atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, a partir dos estudos ambientais com avaliação de impactos.

O estabelecimento do direito de vista à população aos estudos ambientais, como o EIA (Estudo de impacto ambiental) e o RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) do empreendimento, o direito à participação do processo de licenciamento e a criação de um mecanismo formal de participação, o Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) foram outros avanços legislativos da época, iluminados pela CF/88.

Em uma época de grandes acidentes ambientais e mobilização mundial em defesa do meio ambiente, o Brasil inovou e inseriu em sua Constituição Federal de 1988 um Capítulo inteiro sobre o meio ambiente. Isso reflete a necessidade de um povo pela qualidade de vida em um país repleto de recursos naturais. Internacionalmente conhecido, o art. 225 da CF/88 mudou os rumos do direito ambiental brasileiro.

Incluído nos direitos fundamentais da pessoa humana, o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, se justifica em função da incidência direta do ambiente na existência humana e na sua qualidade de vida (SARLET, 2014). Dessa forma, é esperado que o poder público, na função do legislador, elabore normativos visando à proteção ambiental e respeitando os princípios ambientais que regem o direito ambiental e a própria constituição federal.

Faz-se, assim, o licenciamento de suma importância, respeitando os princípios de precaução, de prevenção, da responsabilidade e do poluidor pagador. Muito vem sendo discutido a respeito do que se chama de nova política de licenciamento ambiental no país. A justificativa para as mudanças normativas recai sobre a morosidade do processo de licenciamento e a necessidade de redução da burocracia existente.

Nesse viés, o legislativo tem buscado novos modelos de licenciamento, denominados de sistema bifásico, de fase única de licenciamento ambiental e a autorização prévia, sem a necessidade de licenciamento específico, para diversos tipos de obras de médio e baixo impacto.

Fato é que a adaptação de normativos durante a história é algo esperado e faz com que as normas não fiquem obsoletas. Entretanto, à luz da Constituição Federal de 1988, o interesse social na preservação e na manutenção da sadia qualidade do meio ambiente deve sempre imperar sobre quaisquer modificações.

Como visto, o licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e é a partir dele que as atividades que causam significativo impacto ambiental são obrigadas a elaborar estudos de impactos e cumprir uma série de condicionantes, todos buscando a minimização e mitigação dos impactos gerados pela atividade.

A partir do estudo enumeram-se alguns requisitos que, com base no disposto na CF/88 e nos princípios que sustentam o direito ambiental no Brasil, devem ser mantidos e podem ser melhorados, acreditando se tratar de preceitos básicos para o desenvolvimento sustentável no país:

- Avaliação prévia de viabilidade ambiental;
- Licenciamento prévio por ato administrativo e mediante avaliação de impactos ambientais;
- Publicidade do processo licitatório;
- Participação da comunidade e interessados no processo de licenciamento;
- Análise de risco ambiental;
- Proteção das áreas de importância ambiental, social, histórica e antropológica e daquelas consideradas de maior vulnerabilidade ambiental;
- Responsabilização civil, penal e administrativa ao empreendedor por descumprimento de norma ambiental ou condicionante;
- Auditorias periódicas durante a instalação do empreendimento, com emissão de certificado de auditoria ou de relatório de não conformidade;
- Mitigação de impactos, incluindo a recuperação de áreas degradadas com vegetação nativa.

Cabe destacar que os preceitos básicos se referem, apenas, a empreendimentos que causem significativo impacto ambiental. Diante a duração do processo licitatório, sugere-se também a definição de prazos para apresentação de documentos pelo empreendedor e para emissão de análises por parte do órgão licenciador, de forma a tornar mais eficiente o licenciamento ambiental. Para aplicação das normativas ambientais, e como embasamento do exercício do poder de polícia do Estado, foi criada a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9605, de 12 de fevereiro de 1998) que trata das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

À vista disso, a lei obriga o empreendedor a se resguardar quanto ao meio ambiente, respeitando as licenças e condicionantes, prevenindo e minimizando os possíveis impactos que podem ser gerados na atividade. Dessa forma, a atualização, atrelada à CF88, e buscando uma maior rapidez e agilidade no processo de licenciamento, que pode chegar a durar anos, é interessante para toda a sociedade, desde que os princípios do direito ambiental e o capítulo 225 da CF88 não sejam desrespeitados e não haja prejuízos no desenvolvimento sustentável do país.

Portanto, nota-se que a legislação brasileira sobre o tema é muito extensa e complexa e vários são os dispositivos que visam regular as atividades com potencial degradador. A atualização normativa se faz importante a medida que a sociedade evolui e novas necessidades surgem desde então. Contudo, a evolução deve sempre resguardar o interesse público sobre o privado e visar um ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

CONCLUSÃO

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. É um instrumento que busca minimizar ou corrigir os impactos de uma atividade poluidora ou degradadora. Diante deste estudo, a começar pela pesquisa bibliográfica acerca do licenciamento ambiental, e visando a atualização contínua do processo de licenciamento, utilizou-se dos princípios do direito ambiental e dos dispositivos da CF/88, para analisar novas conformações e propostas para o licenciamento ambiental no país.

Urge promover maior celeridade do processo de licenciamento que pode se estender por vários anos, fato comum em empreendimentos lineares. Entretanto, se discute neste trabalho a possibilidade de mudanças na qualidade ambiental quando da promoção de um licenciamento ambiental mais ágil. Fato é que, a aceleração do processo não pode prejudicar a publicidade dos atos, nem a participação da população e das comunidades interessadas. Quanto menos a avaliação inadequada e incoerente dos impactos ambientais.

Dessa forma, foram apresentadas algumas soluções à luz da CF/88 para tornar mais eficiente o processo de licenciamento, buscando sua atualização e modernização. Após o estudo, nota-se que as alterações que vem sendo propostas pelo legislativo, ainda alvos de discussão e aperfeiçoamento, devem ser objeto de estudo com avaliação e saneamento de possíveis falhas em seu escopo.

Portanto, o presente estudo vem ao encontro de seu objetivo, discutindo novas nuances sobre o licenciamento ambiental de atividades degradantes e poluidoras sem abandonar o disposto na CF/88. O estudo apresenta importância socioambiental e econômica, uma vez que propõe a melhoria e evolução de critérios de licenciamento, aliada a um processo mais eficaz de licenciamento à luz da CF/88 que pode gerar economia ao poder público e ao empreendedor, além da mitigação dos impactos ambientais e desenvolvimento sustentável do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AMADO, F. A. D. T.; **Direito ambiental esquematizado**. 6ª ed. Ed. Método: São Paulo, 2015.
2. BRASIL. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2002. Seção 1.
3. BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 dez. 2011. Seção 1.
4. BRASIL. **Lei 6938, de 31 de agosto de 1981**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Seção 1
5. CNT. Confederação Nacional do Transporte. **Pesquisa CNT de rodovias 2014: relatório gerencial**. Brasília: CNT: SEST. SENAT, 2014. 388 p.
6. CONAMA. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Seção 1.
7. IBAMA. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Instrução Normativa nº 184**, de 17 de Junho de 2008. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jun. 2008. Seção 1.
8. PIMENTA, A. F. F., et. al. **Gestão para o licenciamento Ambiental de Obras Rodoviárias: conceitos e procedimentos**. Curitiba: Departamento de Transportes da Universidade Federal do Paraná, 2014.
9. SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. 584 p.
10. SARLET, I.W. **Direito Constitucional Ambiental**- 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
11. VENTURI, L.A.V. **Recurso Natural: A Construção de um Conceito**. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 20, pp. 09 - 17, 2006.