



IBP1042_06

COMPETÊNCIA MUNICIPAL E OS DESAFIOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Patrícia Borba Vilar Guimarães¹, Yanko Marcus de A. Xavier².

Copyright 2006, Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP

Este Trabalho Técnico foi preparado para apresentação na *Rio Oil & Gas Expo and Conference 2006*, realizada no período de 11 a 14 de setembro de 2006, no Rio de Janeiro. Este Trabalho Técnico foi selecionado para apresentação pelo Comitê Técnico do evento, seguindo as informações contidas na sinopse submetida pelo(s) autor(es). O conteúdo do Trabalho Técnico, como apresentado, não foi revisado pelo IBP. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, seus Associados e Representantes. É de conhecimento e aprovação do(s) autor(es) que este Trabalho Técnico seja publicado nos Anais da *Rio Oil & Gas Expo and Conference 2006*.

Resumo

A necessidade de investimentos em infra-estrutura no Brasil está relacionada à discussão entre o Princípio Ambiental da Precaução e o desenvolvimento econômico no licenciamento de obras estruturais, questão palpitante no cenário da ecopolítica mundial. É importante repensar a prática da concretização do Princípio da Precaução no licenciamento das obras de infra-estrutura frente ao desenvolvimento econômico enquanto orientadores das políticas públicas no setor de energia. O ponto de entrelaçamento desta ponderação - princípio da precaução e desenvolvimento econômico - reside numa compreensão ampliada do papel do município enquanto ente federativo, especificamente quanto à base legal definidora das suas competências legais e administrativas.

Abstract

The necessity of investments in infrastructure in Brazil is related to the quarrel enters the Ambient Principle of the Precaution and the economic development in the licensing of structural workmanships, major question in the scene of the world-wide ecology politics. It is important to rethink practical of the concretion of the Principle of the Precaution in the licensing of the infrastructure workmanships the front to the economic development while orienting of the public politics in the energy sector. The point of interlacement of this balance - principle of the precaution and economic development - inhabits in an amplified understanding of the paper of the city while federative being, specifically how much to the defining legal base of its legal and administrative abilities.

1.Introdução

Em nosso país, carente de investimentos em infra-estrutura, vários questionamentos surgem sobre a vinculação entre o Princípio Ambiental da Precaução e o desenvolvimento econômico no licenciamento de obras estruturais. Diante desta realidade, faz-se necessário repensar a prática da concretização do Princípio da Precaução no licenciamento das obras de infra-estrutura de energia frente ao desenvolvimento econômico enquanto orientadores das políticas públicas no setor de energia, haja vista que ambos - princípio da precaução e desenvolvimento são pautas da atual Lei Maior.

Da idéia de precaução adveio a implementação do instrumento de licença ambiental como forma administrativa pela qual o Poder Público exige da sociedade o respeito e a tomada de medidas antecipatórias sobre possíveis danos ao meio ambiente, pautando assim a política ambiental de instrumentos de caráter preventivo e não meramente repressivos em vista do dano ocorrido, compreendendo várias fases do desenvolvimento da atividade humana.

Diante de um cenário conturbado pelas várias relações institucionais entre os órgãos de proteção ao meio ambiente e, em última instância, face aos pronunciamentos dos tribunais jurisdicionais, a prática da aplicação da licença ambiental tem sido levantada como obstáculo e causa de atraso nesses investimentos.

¹ Mestre em Ciências da Sociedade, Aluna do Mestrado em Direito, UFRN

² Doutor, Professor, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

2. Licenciamento ambiental no Brasil: obstáculos legais ao exercício da atividade interpretativa

2.1. Aspectos legais do licenciamento ambiental

A Constituição Federal é genérica ao determinar quais os critérios básicos a serem observados na preservação do meio ambiente, cabendo aos estados definirem o órgão estadual que será competente para proferir a autorização. A Lei Federal obriga os estados a seguirem os procedimentos de licenciamento sem estar, dessa forma, invadindo a sua competência.

Conforme a Resolução nº. 237/97 do CONAMA, licenciamento ambiental é um ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. Deste conceito é possível deduzir que o licenciamento é constituído de uma série de atos administrativos tendentes a um resultado conclusivo, que é a licença ambiental.

As divergências doutrinárias dentro da profusão de normas, nas três esferas administrativas de governo geram falta de padronização dos procedimentos, o que favorece as divergências interpretativas acerca dos diversos institutos com os quais o direito ambiental opera.

O Decreto 88.351/83, que regulamentou a Lei 6.938/81, vinculou a utilização da avaliação de impacto ambiental aos sistemas de licenciamento dos órgãos estaduais de controle ambiental, para atividades poluidoras ou modificadoras do meio ambiente. O sistema de licenciamento ambiental depende, portanto, de autorizações que serão concedidas pelo poder público. Segundo esse decreto, são três as licenças a serem requeridas pelos responsáveis pelo empreendimento: a Licença Prévia (LP) na fase preliminar de planejamento da atividade, contendo os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, e observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo; a Licença de Instalação (LI) autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e a 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 prévias e de instalação.

Para a validade das licenças vige o Decreto nº 14.250/81, quando determina que a autorização será concedida por meio de: I- Licença Ambiental Prévia (LAP), com validade de 2 anos; II- Licença Ambiental de Instalação (LAI), com validade de 3 anos; III- Licença Ambiental de Operação (LAO), com validade de 8 anos. O parágrafo 2º do Decreto nº. 14.250/81, os empreendimentos sem risco comprovado ficam dispensados da exigência de LAI. Este dispositivo legal demanda cuidados por isentar da obrigatoriedade de licenciamento as atividades empresariais que não se encontram na lista entre as atividades potencialmente poluidoras.

2.2. A Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA

No caso do direito ambiental brasileiro, os princípios da PNMA são extraídos da Constituição Federal, da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), das Constituições dos Estados e, entende-se, igualmente das Declarações de Princípios adotadas por Organizações Internacionais, notadamente as Declarações de Estocolmo de 1972 sobre o Meio Ambiente Humano e do Rio de 1992 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, elaboradas pela Organização das Nações Unidas.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, no Brasil (Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981) inseriu como objetivos dessa política pública compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (art. 4º, I e VI). Entre os instrumentos da política nacional do meio ambiente colocou-se a avaliação dos impactos ambientais (art. 9º, III). Incontestável passou a ser a obrigação de prevenir ou evitar o dano ambiental, quando o mesmo pudesse ser detectado antecipadamente.

2.3. Instrumentos de avaliação de impacto ambiental

No Brasil, a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA envolve um conjunto de métodos e técnicas de gestão ambiental reconhecidas, com a finalidade de identificar, prever e interpretar os efeitos e impactos sobre o meio ambiente decorrente de ações propostas, tais como: legislação de solo, políticas, planos, programas, projetos, atividades, entre outros. A resolução CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986, constitui-se no instrumento legal que define os procedimentos, critérios e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, nos termos seguintes: “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.”

A Avaliação de Impacto Ambiental do País está inserida no processo de decisão do licenciamento ambiental, considerado mais abrangente e seqüenciado em etapas. A Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, expressamente, estabeleceu que “a construção, instalação, ampliação de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por parte do órgão ambiental competente....”, aspecto ratificado inclusive no texto Constitucional.

Outro aspecto a ser destacado, diz respeito ao fato da legislação vigente condicionar o desencadeamento da AIA apenas para aquelas ações passíveis de acarretar significativa degradação do meio ambiente (Decreto Federal nº 99.274/90, que regulamentou a Lei nº 6.938/81; e, Resoluções 01/86 e 237/97, do CONAMA).

2.4. A participação pública no processo de licenciamento

A resolução de problemas ambientais, diante da complexidade e heterogeneidade de interesses envolvidos, requer uma condução compartilhada no processo de sua gestão. Ao Poder Público cabe, não somente levar ao conhecimento da população informações a respeito da realização dos estudos de impacto ambiental, atendendo ao princípio da publicidade de suas decisões, para assegurar o direito de intervenção dos cidadãos e interessados no processo de tomada de decisão, através da participação pública. Essa participação pública é assegurada no processo da Avaliação de Impacto Ambiental em dois momentos: na fase de comentários e na fase de audiência pública.

A fase de comentários é caracterizada pelas manifestações apresentadas pelo público em geral sobre assuntos pertinentes à ação proposta, seja um empreendimento ou uma atividade objeto da AIA, cujo conhecimento começa a ser deflagrado a partir da publicidade do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. A fase de comentários é iniciada na data de publicação do edital de recebimento do RIMA na imprensa e tem duração de 45 dias, para que o público possa examinar e se manifestar a respeito do assunto. A participação na fase de comentários é assegurada ao público em geral, independentemente de sua nacionalidade, pelas associações que tenham ou não finalidade ambiental, por sindicatos, universidades, Ministério Público, pelo próprio empreendedor.

Já a audiência pública é um instrumento de participação popular fundamental no processo de Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, referido nas Resoluções CONAMA 01/86 e 009/87, cuja realização se dá, após a execução do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA e apresentação dos mesmos ao órgão ambiental. A sua realização constitui-se um processo pedagógico, já que o órgão ambiental informa os interessados e o público em geral, promovendo a discussão dos impactos do projeto. As diretrizes e o conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devem atender a todas as exigências pertinentes da legislação, em especial as Resoluções 01/86 e 237/97, do CONAMA.

A audiência pública serve para informar, discutir, dirimir dúvidas e ouvir opiniões sobre os anseios da comunidade, em especial a população diretamente afetada, cujas preocupações, pronunciamentos e informações, o órgão ambiental encarregado do licenciamento levará em consideração no procedimento decisório sobre a aprovação ou não do projeto, uma vez que o público repassa informações à administração pública que servirão de subsídio à análise e parecer final.

Serão realizadas, invariavelmente, no município ou área de interferência em que a obra, atividade, plano, programa ou projeto, estiver prevista para implantação, tendo prioridade para escolha o município onde os impactos forem mais significativos.

3.O papel institucional da competência municipal

A organização local existe nas diversas formas de Estado, mas na Federação brasileira o Município ocupa hoje uma posição de destaque. É no âmbito da administração municipal que se apresentam os problemas mais recorrentes no cotidiano das pessoas. Por ser o ente estatal mais próximo dos destinatários de suas ações, o Município conhece uma fiscalização mais direta da sociedade. São diversas, pois, as virtudes da organização municipal, que justificam a ampliação de seu âmbito de atuação. Com a Constituição Federal de 1988 o Município atingiu um grau de importância impensável nos sistemas constitucionais anteriores. Não há dúvida de que ao Município foi atribuída uma ampla competência legislativa. Possuem os municípios a capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no âmbito da legislação concorrente, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal, *in verbis* “Art. 30 - Compete aos Municípios: I- legislar sobre assuntos de interesse local”.

A forma de definição da competência do Município foi diversa da utilizada para prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a serem objeto de legislação, para os Municípios foi prevista uma competência genérica para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Interesse local é um conceito complexo, cuja definição envolve a observância de situações concretas, uma vez que as temáticas que interessam localmente, afetam as populações locais, de modo que caso não seja juridicamente possível que a norma municipal trate de matéria definida na Constituição como de competência da União ou dos Estados, poder-se-á incorrer em situação que anule a autonomia municipal. Para Meirelles (1999), "(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância."

O interesse local, portanto, não apenas deve ser interpretado à luz dos dispositivos constitucionais que consolidam a organização da autonomia Municipal, senão também de acordo com as necessidades da população por ele abrangida.

Com o novo âmbito de alcance discutido pelas Agendas 21 Locais, a questão da competência municipal se reveste no aspecto fundante de uma nova forma de enfoque da interpretação legal da função institucional do município em face da proteção ao meio-ambiente. Apenas com uma expansão interpretativa que venha a promover uma municipalização da gestão ambiental, poderemos pensar num nível de completude e maturidade entre os conceitos econômico-sociológicos e a base legislativa nacional.

4. A ponderação dos princípios da precaução e do desenvolvimento econômico na promoção do equilíbrio jurídico-institucional

A Constituição Federal de 1988, juntamente com tratados e declarações posteriores, passaram a consagrar uma estrutura principiológica que desse estrutura ao direito ambiental nacional. Nos debates sobre os princípios determinantes do direito ambiental, o princípio da precaução alcança grande destaque, uma vez que se tornou fundamental na compreensão e condução das políticas públicas sobre o meio ambiente.

Porém após a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, a RIO-92, a conscientização da problemática ambiental tomou foro mundial, mas em alguns países como no Brasil a questão ambiental já se apresentava importante, o que se prova pela existência em nossa Constituição Federal, que é de 1988, de dispositivos relativos à matéria (art.225), bem como já possuíamos algumas leis neste sentido como a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei 7.347/85 que disciplina a ação civil pública e agora a recente Lei 9.605, de 13.2.98, conhecida como a Lei dos Crimes Ambientais.

De maneira geral o princípio da precaução é entendido a partir de uma idéia de prevenção geral antecipada de futuros danos ao meio ambiente, diminuindo as chances de danos ambientais - entendidos como de caráter irreparável - de forma a preservar os recursos naturais, a paisagem e outros elementos dentro da definição de ambiental para as gerações futuras. A precaução é entendida de modo abrangente, tanto para riscos conhecidos quanto para riscos não conhecidos. Este entendimento é implícito na Constituição (Art. 225, § 1º: "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 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 do impacto ambiental).

Ainda o consagra a Declaração do Rio (ECO/92) sob o número 15: "De modo a proteger o meio-ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental".

Toda esta pressão crescente sobre os recursos naturais, a conscientização da problemática ambiental e a legislação existente refletem diretamente na gestão dos espaços urbanos e rurais, afetando a política dos municípios. Entretanto, em termos desta esfera de competência legislativa, ainda existe muito espaço para aprofundamentos e discussões teóricas sobre a temática do licenciamento ambiental.

O ponto de entrelaçamento desta ponderação - princípio da precaução e desenvolvimento econômico – está no entendimento da promoção de políticas públicas sob o conceito de desenvolvimento sustentável.

A concretização e a ponderação das pautas constitucionais que norteia o princípio da precaução e o desenvolvimento econômico resultam na adoção de posturas diferentes da Administração Pública e dos vários atores sociais na prática e dos fins do licenciamento ambiental na área de energia.

É um debate palpitante na doutrina tradicional, uma vez que a perspectiva das gerações futuras, embutida no princípio da precaução, e o longo prazo de maturação de investimentos em setores de infra-estrutura fazem os dois temas encontrarem-se e estrangularem-se inevitavelmente, demandando respostas mais aprofundadas na busca de parâmetros para a concretização e aplicabilidade do princípio da precaução no setor energético. Por outro lado, órgãos ambientais, em razão das atuais normas de distribuição da competência que não privilegiam a esfera municipal, estão

limitados na sua atuação, excluindo as populações locais, que estão diretamente envolvidas com as necessidades impostas pelo problema.

A implementação do princípio da precaução não pode ter por finalidade imobilizar as atividades que podem contribuir para a promoção da vida humana.

5.Referências

FARIAS, Paulo José Leite. *O caráter dinâmico do controle judicial sobre as normas-princípios ambientais e a sua concretização protetiva na sentença judicial*. Brasília: Revista de Informação Legislativa.a. 38 n. 153 jan./mar. 2002.p .99-129.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 122.

MORAES, Luís Carlos de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

NETO, Antônio José de Mattos. Competência Legislativa Municipal sobre Meio Ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, vol 14, ano 4, abril-jun 1999, p. 120-133.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Direito Ambiental Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2003

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar (org.). *Direito Ambiental Aplicado à Indústria do Petróleo e Gás Natural*. Fortaleza: FKA, 2004.