

LICENCIAMENTO URBANÍSTICO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE GRANDE IMPACTO

Kátya Pavão Barjud ¹

Sumário:

1. Introdução. 2. Meio Ambiente, Política Urbana e a Ordem Econômica na Constituição Federal. 3. Política Nacional do Meio Ambiente: princípios, objetivos e instrumentos. 4. Licenciamento Ambiental e Urbanístico. 4.1. EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental. 4.2. EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança. 4.3. Publicidade e participação pública. 5. Licenciamento Integrado previsto no PL 3057/2000 (Revisão da Lei nº 6.766/79). 6. Conclusão. 7. Referências.

1. Introdução

O crescimento intenso das cidades brasileiras desde a década de 1930 tem provocado mudanças fundamentais na ordem sócio-econômica brasileira, bem como importantes conseqüências culturais e ambientais.

Na década de 1960, a população brasileira passou de majoritariamente rural para majoritariamente urbana. Uma das mais aceleradas urbanizações do mundo aconteceu sem a implementação de políticas públicas indispensáveis para estruturar o rápido crescimento urbano.

A primeira tentativa de formulação de uma política urbana se deu em 1973, quando o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano formulou diretrizes para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Nessa época os Planos Diretores se multiplicavam, sem garantir um rumo adequado para o crescimento das cidades. Entre 1964 e 1985 foram construídas mais de 4 milhões de moradias e implantados os principais sistemas de saneamento do país. Nesse período a legislação ambiental restringia-se ao Código Florestal, Código de Mineração e Código de Águas.

Durante os anos 80 houve um grande avanço legislativo, inicialmente com a edição da Lei nº 6.938 de 31.08.1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, culminando com a Constituição Federal de 1988, que dedicou dois capítulos sobre a questão urbana e um capítulo sobre meio ambiente, o que permitiu a inclusão nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre proteção ambiental e função social da propriedade e da cidade.

2. Meio Ambiente, Política Urbana e a Ordem Econômica na Constituição Federal

Cabe à Constituição, como lei fundamental, traçar o conteúdo e limites da ordem jurídica. É por isso que, direta ou indiretamente, localiza-se na norma constitucional os fundamentos da proteção ao meio ambiente.²

¹ Advogada. Assessora Jurídica na CETESB - Cia. de Tecnologia de Saneamento Ambiental (SP). Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP) e Especializanda em Direito Urbanístico pela PUC (MG).

² MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 180.

As Constituições Brasileiras anteriores a 1988 não traziam nenhuma referência específica sobre a proteção do meio ambiente natural. A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente sobre a questão ambiental.

Antes, porém, de qualquer discussão sobre a extensão da proteção constitucional deferida ao meio ambiente, é de se registrar que esse é um dos grandes temas da atualidade. É imprescindível anotar que a sociedade moderna traz em si um grau de degradação ambiental elevadíssimo, quer no que tange à destruição das reservas ambientais existentes, quer no que diz respeito à degradação do meio ambiente urbano. De qualquer forma, o constituinte brasileiro, sensível a essa realidade, tratou de disciplinar o meio ambiente em capítulo à parte.³

Assim, a Constituição Federal de 1988, ao se adaptar à realidade brasileira, estabeleceu de forma pioneira uma nova visão no sentido de tutelar a vida adaptada aos valores fundamentais da República Federativa do Brasil, particularmente em face dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Destarte, pretendeu o legislador maior tutelar a vida tendo como paradigma o principal destinatário do direito positivo: a pessoa humana.

Tendo como destinatário a pessoa humana, pretendeu a Constituição Federal preservar não só os seres humanos, garantindo-lhes valores fundamentais visando o exercício de sua dignidade, mas particularmente os brasileiros e estrangeiros residentes no país (artigo 5º da CF), estabelecendo critério comum em face de todos os sistemas constitucionais em vigor no sentido de vislumbrar o fundamento da soberania como o limite necessário à autodeterminação dos povos.

Assim adotando os fundamentos descritos no artigo 1º, a Carta Magna elevou à condição constitucional o regramento positivo descrito em face do que estabelece a Lei nº 6.938/81, dotando nosso país do mais evoluído sistema de proteção do direito à vida.⁴

José Afonso da Silva define meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.⁵

Comungam desse entendimento Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁶ e Luiz Alberto David de Araújo⁷, que classificam o meio ambiente em quatro espécies, todas elas demonstrando integração e unicidade:

- a) meio ambiente natural ou físico: é constituído pelo solo, água, ar atmosférico, flora e fauna;
- b) meio ambiente cultural: são os valores culturais encontrados em determinado Estado, representado também pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico;
- c) meio ambiente artificial: entende-se aquele constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (espaço urbano aberto);

³ ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES Jr., Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 455.

⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do direito ambiental *in* Ação Civil Pública Lei nº 7.347/1985 – 15 anos. Coordenador: Édis Milaré. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 101 e 102.

⁵ *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 2.

⁶ Op. cit. p. 107 a 110.

⁷ Op. cit. p. 456.

d) meio ambiente do trabalho: é o espaço-meio de desenvolvimento da atividade laboral, como o local hígido, sem periculosidade, com harmonia para o desenvolvimento da produção e respeito da pessoa humana.

Como já dito antes, o Direito do Ambiente encontra sua base normativa no Capítulo VI, do Título VIII (Da Ordem Social), consubstanciada toda ela no artigo 225, com seus parágrafos e incisos. O núcleo, portanto, da questão ambiental encontra-se nesse capítulo, cuja compreensão, contudo, será deficiente se não se levar em conta outros dispositivos que a ela se referem.

De acordo com Silva⁸, “a primeira referência expressa ao meio ambiente ou a recursos ambientais na Constituição vem logo no artigo 5º, LXXIII, que confere legitimação a qualquer cidadão para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Em seguida, o artigo 20, II, considera, entre os bens da União, as terras devolutas indispensáveis à preservação do meio ambiente. Segue-se o artigo 23, onde se reconhece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para *proteger as paisagens naturais notáveis e o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e para preservar florestas, a fauna e a flora*. O artigo 24, VI, VII e VIII, por seu lado, dá competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre *florestas, caça, pesca, fauna, conservação da Natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico*, bem como sobre *responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*.

Mais adiante encontra-se o artigo 91, § 1º, III, que inclui entre as atribuições do Conselho de Defesa Nacional opinar sobre o efetivo uso das áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteiras e nas áreas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo. Depois tem-se o artigo 129, III, que declara ser também uma das funções institucionais do Ministério Público: promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Relevante é o artigo 170, VI, que reputa a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, o que envolve a consideração de que toda atividade econômica só pode desenvolver-se legitimamente enquanto atende a tal princípio, entre os demais relacionados no mesmo artigo 170, convocando, no caso de inatendimento, a aplicação da responsabilidade da empresa e de seus dirigentes, na forma prevista no artigo 173, § 5º. O artigo 174, § 3º, determina que o Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente, além da promoção econômico-social dos garimpeiros. Quer dizer que, se o meio ambiente não estiver devidamente protegido, o Estado estará proibido de favorecer a organização da atividade garimpeira.

A utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem, nos termos do artigo 186, II, um requisito da função social da propriedade rural, cuja inobservância pode propiciar desapropriação para fins de reforma agrária (artigo 184).

⁸

SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 52.

Entra-se, em seguida, no título da *Ordem Social*, todo ele impregnado de valores da qualidade de vida; logo no artigo 200, VIII, expressamente se declara que ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, *colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho*”.

Por fim, o meio ambiente é expressamente disciplinado no artigo 225⁹. Referido dispositivo compreende, segundo Silva¹⁰, três conjuntos de normas. O primeiro aparece no *caput*, onde se inscreve a *norma-matriz*, reveladora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o segundo encontra-se no § 1º, com seus incisos, que versa sobre os instrumentos de garantia e efetividade do direito enunciado no *caput* do artigo; o terceiro compreende um conjunto de determinações particulares, em relação a *objetos e setores*, referidos nos §§ 2º a 6º, que, por tratarem de áreas e situações de elevado conteúdo ecológico, mereceram, desde logo, proteção constitucional.

Lembrando que a proteção ao meio ambiente é pressuposto para o atendimento de outro valor fundamental – o direito à vida –, cuidou o ordenamento constitucional de prescrever uma série de garantias ou mecanismos capazes de assegurar à cidadania os meios de tutela judicial daquele bem, dentre outros: ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (artigos 102, I, a, 103 e 125, § 2º); ação civil pública (artigo 129, III c/c o § 1º); ação popular constitucional (artigo 5º, LXXIII); mandado de segurança coletivo (artigo 5º, LXX) e mandado de injunção (artigo 5º, LXXI).¹¹

Portanto, além de deferir o direito ao meio ambiente a toda a coletividade, o constituinte impôs tarefas a esta e ao Poder Público, projetando sua proteção para o futuro, garantindo um meio ambiente para as gerações vindouras. A responsabilidade, não é apenas para com o meio ambiente presente, mas para com o de gerações futuras. Todos devem respeitar o meio ambiente, projetando-o para o futuro.¹²

Afora as questões ambientais, a Constituição Federal de 1988 deu bastante atenção à matéria urbanística, além de conferir ao direito de propriedade a condição de direito fundamental. Ao mesmo tempo em que garantiu a propriedade

9

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: 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. § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

10

Idem.

11

MILARÉ, Edis. Op. cit. p. 235.

12

ARAÚJO, Luiz Alberto David de. Op. cit. p. 459 e 460.

privada, impôs-lhe a condição de cumprir uma função social (art. 5º, incisos XXII e XXXIII). Mas a Constituição não se limitou a isso: reafirmou a instituição da propriedade privada e sua função social com princípios da ordem econômica (art. 170, II e III).¹³

A Carta Magna estabelece que a função social da propriedade urbana será cumprida quando atendidas as exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, o que confere a esse dispositivo um grau de subjetivismo, tornando-o inaplicável. A política de desenvolvimento urbano possui, como objetivo, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182).

A aplicabilidade do texto constitucional estava dependente de regulamentação, o que veio a se materializar com a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que dispõe que a política urbana tem também por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana (art. 2º), sendo certo que seu uso deve ser exercido em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (par. único do art. 1º).

Em comparação com o estabelecido na Constituição Federal, o Estatuto ampliou o conceito e função social da propriedade urbana – além de atender ao Plano Diretor, deve assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes da Lei (art. 39).

Além disso, a aprovação do Estatuto da Cidade foi extremamente importante para dirimir dúvidas quanto à necessidade de regulamentação de instrumentos jurídico-urbanísticos já existentes, além de criar novos instrumentos - tais como direito de superfície, relatório de impacto de vizinhança e transferência do crédito de construção, dentre outros – possibilitando uma mudança significativa na própria concepção de planejamento urbano, que deixa de ser apenas regulatório e passa a ser mais indutivo.

Em especial, a noção da recuperação pelo Poder Público das mais-valias decorrentes da ação do Poder Público, através de obras, equipamentos e mudanças da legislação, foi reconhecida como um direito coletivo e como uma obrigação do poder público.

Todavia, a legislação urbanística precisa levar em conta a necessidade de compreensão das dinâmicas dos mercados imobiliários, juntamente com outros fatores urbanísticos e ambientais, bem como outros interesses sociais e conflitos de direitos de propriedade, no processo de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do espaço, sob o prisma do princípio constitucional da função social da propriedade.

3. Política Nacional do Meio Ambiente: princípios, objetivos e instrumentos

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31.08.1981, foi, inegavelmente, um marco na construção do Direito Ambiental. Seu caráter inovador e seus objetivos nitidamente sociais fazem dela um valioso instrumento legal para o país.

Editada no início da década de 80, a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, incorporou e aprimorou normas

¹³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 75.

estaduais vigentes, além de instituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, o qual é integrado pela União, Estados e Municípios. O CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão superior do SISNAMA, tem editado normas importantes em matéria ambiental, inclusive sobre licenciamento de empreendimentos causadores de grande impacto ambiental sujeitando-os ao prévio estudo desse impacto.

O art. 2º, *caput* da Lei nº 6.938/81¹⁴ estabelece o objetivo geral da Política Nacional do Meio Ambiente, e define em seus incisos, os princípios norteadores das ações. Dentre tais princípios destaca-se o elencado inciso V – *controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras*, o qual está diretamente relacionado com o tema deste estudo.

Na lição de Milaré¹⁵, “*as atividades potencialmente e efetivamente poluidoras devem ser controladas (ações preventivas e corretivas) e não podem ser desenvolvidas em qualquer lugar; por conseguinte, estarão sujeitas a leis especiais de uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a zoneamentos específicos*”.

O objetivo geral, estabelecido como antes mencionado no art. 2º, *caput* da Lei nº 6.938/81 é complementado, dada a sua magnitude, pelos objetivos específicos que foram elencados nos incisos do art. 4º.

O art. 9º da Lei, enumera doze instrumentos para a execução da Política Nacional do Meio Ambiente, dos quais, nem todos possuem base normativa detalhada para aplicação. Para os objetivos deste trabalho, destacam-se os instrumentos previstos nos incisos III – a avaliação dos impactos ambientais e IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

O instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente “Avaliação de Impactos Ambientais” (AIA), não se confunde com a ferramenta de licenciamento ambiental denominada “Estudo de Impacto Ambiental” (EIA). O AIA pode ser definido 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 apresentados 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 a implantação do projeto*”.¹⁶ O EIA é parte integrante do AIA, e só será elaborado se a análise preliminar de todos os impactos, realizada por meio do AIA, concluir pela existência de impactos significativos que justifiquem a elaboração do EIA, o qual descreverá, cientificamente, profissionalmente e detalhadamente, todos os impactos e as alternativas, inclusive as suscitadas pelas partes intervenientes.

O licenciamento ambiental, nas palavras de Milaré¹⁷, “*como ação típica e indelegável do Poder Executivo, constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca*

14 A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...)

15 MILARÉ, Edis. Op. cit. pag. 435.

16 MOREIRA, Iara Verocai Dias. *Vocabulário básico de meio ambiente*. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, 1990. p.33.

17 MILARÉ, Edis. Op. cit. p. 534-535.

exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. Isto é, como prática do poder de polícia administrativa, não deve ser considerado como obstáculo teimoso ao desenvolvimento, porque este também é um ditame natural e anterior a qualquer legislação.”

4. Licenciamento Ambiental e Urbanístico

As licenças ambientais não se confundem com as licenças administrativas, uma vez que estas, constituem-se em “ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade.”¹⁸. As licenças administrativas resultam num direito subjetivo do interessado, e uma vez emitidas, estão revestidas de presunção de definitividade. Assim, as licenças ambientais diferem-se das administrativas, pois, além do desdobramento em três subespécies (licença prévia, licença de instalação e licença de operação), não asseguram ao seu titular definitividade, uma vez que estão sujeitas à renovação, e ainda existe a possibilidade de vincular sua emissão à apresentação de algum tipo de estudo de avaliação prévia de impacto.

Dessa forma, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo por meio do qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de 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 aplicáveis ao caso. A administração exerce, por meio dele, o controle preventivo das fontes potenciais de degradação; visa, também, compatibilizar o exercício das atividades econômicas com a preservação do equilíbrio ecológico. Além disso, o licenciamento ambiental é o típico exemplo de aplicação do princípio da prevenção (um dos princípios que norteiam o Direito Ambiental), traduzido na priorização de medidas que evitem o surgimento de fatos que atentem contra o meio ambiente, para reduzir ou eliminar, antes que os danos se instalem, as causas de ações que possam resultar em alteração da qualidade do meio.

A natureza jurídica do sistema de licenciamento ambiental pode ser assim sintetizada:

- Ato uno, de caráter complexo, em cujas etapas intervêm vários agentes.
- Seu *iter* se desdobra em três subespécies, destinadas a melhor detectar, monitorizar, mitigar e se preciso conjurar a danosidade ambiental. São elas: a) *licença prévia*: ato pelo qual o administrador atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade e estabelece requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nos próximos passos de sua implementação; b) *licença de instalação*: expressa consentimento para início da implementação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados; c) *licença de operação*: possibilita a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores.
- Sistema que se define como o processo de acompanhamento sistemático, que

18

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 16 ed. Atlas: São Paulo, 2003. p. 220.

avalia os riscos potenciais de uma atividade e as conseqüências ambientais da atividade que se pretende desenvolver.¹⁹

Embora as atividades que alterem ou possam alterar o meio ambiente artificial ou urbano, tais como condomínios, loteamentos, conjuntos habitacionais, distritos industriais, entre outros, possam ser objeto de licenciamento ambiental, não é demais observar que tais atividades devam obter o respectivo licenciamento urbanístico.

Silva²⁰, ao tratar do tema das licenças urbanísticas em geral, afirma que *“a licença reconhece e consubstancia um direito do requerente. Trata-se, porém, de um direito cujo exercício é condicionado ao preenchimento de determinadas exigências e de alguns requisitos impostos em lei. A outorga da licença significa o atendimento dessas exigências e requisitos, salvo se a própria licença houver sido liberada com desrespeito às normas legais, caso em que ela será inválida, não surtindo aqueles efeitos. Mas ela não é, no campo urbanístico, tão-só a remoção de obstáculos ou de limites ao exercício do direito, não é mera técnica habilitante para o exercício do direito, como tradicionalmente se concebe; mas é, ao mesmo tempo, uma técnica de intervenção e controle urbanístico, impõe deveres e condiciona permanentemente o exercício destes.”*

As licenças urbanísticas não podem ser consideradas meras licenças para construir, pois além de controlar o exercício de direitos subjetivos, constituem-se em verdadeiro instrumento de execução do urbanismo. Além disso, na prática, as licenças urbanísticas compreendem as licenças para construir ou edificar, para reforma ou reconstrução e para demolição.

No que tange à questão da definitividade, característica essencial das licenças, especialmente da licença para construir, há que se ressaltar que ditas licenças estão sujeitas à caducidade. Isso porque, normalmente as licenças são concedidas com um prazo de vigência, nele entendido como o prazo para que o seu titular inicie a sua utilização; havendo a utilização, ela perdurará para sempre regendo o exercício do direito de construir *in concreto*, até a conclusão da edificação. A interrupção prolongada ou o transcurso do prazo sem utilização da licença, conduz à sua caducidade, obrigando o titular a solicitar outra licença, se quiser retomar o projeto.

Estabelecidos os conceitos e peculiaridades do licenciamento ambiental e urbanístico, é oportuno analisar a interface entre as duas modalidades de licenciamento, distintas entre si, porém tão conexas.

A localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental dependem de licença ambiental. Ocorre que, para que o órgão ambiental, normalmente estadual, possa licenciar a localização e a instalação dessas atividades, é necessária a aquiescência do município, seja para atestar que a localização do empreendimento está em conformidade com a sua lei de uso e ocupação do solo, seja para aprovar o projeto de construção, onde o empreendimento irá se instalar. Nas duas primeiras fases do licenciamento ambiental, a manifestação do município através do licenciamento urbanístico é condição para concessão das licenças ambientais.

Tal interface fica mais evidente nos empreendimentos urbanísticos, onde o objeto

¹⁹ MILARÉ, Edis. Op. cit. p. 535-536.

²⁰ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 440.

do licenciamento ambiental é um loteamento, condomínio ou congêneres, bem como nos casos de grande impacto ambiental.

4.1. EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental.

A definição de impacto ambiental foi introduzida no ordenamento jurídico por meio da Resolução CONAMA nº 01/86, *verbis*: “*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*”.²¹

Na mesma resolução, ficou estabelecido que o licenciamento de atividades tais como as listadas nos incisos I a XVIII do art. 2º²² dependeriam de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental, o EIA/RIMA. O CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente definiu estudos ambientais, como “*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 controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco*”.²³

O Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, é um estudo das prováveis modificações nas diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto. O RIMA é a parte mais compreensível do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público. Como visto, existem outros estudos aptos a avaliar os impactos advindos de um empreendimento; entretanto, para os limites propostos neste estudo, a análise se restringirá ao EIA/RIMA, uma vez que este é o estudo apto a avaliar empreendimentos de grande impacto.

A citada Resolução CONAMA 01/86, disciplinou que tanto o EIA quanto o RIMA devem ter um conteúdo mínimo, sendo que o RIMA refletirá as conclusões do EIA; tem se exigido, também, que do RIMA conste a expressa menção do nome e número do registro na entidade de classe competente de cada um dos profissionais da equipe técnica por ele responsável.

4.2. EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

O Estudo de Impacto de Vizinhança foi disciplinado pelo art. 36 da Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade. É um instrumento que permite a tomada de medidas preventivas pelo ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis, principalmente nos grandes centros. O EIV será necessário para os “*empreendimentos ou atividades de tal porte ou relevância que podem conturbar o equilibrado andamento de uma região com seu simples surgimento. A administração pública, embora não proíba a construção da obra ou exploração da*

²¹ Resolução CONAMA nº 01/86, art. 1º.

²² Para Edis Milaré esta lista é apenas exemplificativa, pois o Órgão Ambiental poderá exigir o EIA/RIMA para o licenciamento de outras atividades não listadas, posição com a qual concordamos.

²³ Resolução CONAMA nº 237/97, art. 1º, III.

*atividade, tenta intervir de maneira a evitar que haja perturbação no cotidiano daqueles que habitam na região, ou pelo menos, tenta amenizar ao máximo a intensidade daquela”.*²⁴

Caberá à lei municipal definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração do EIV para obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do poder público municipal (art. 36 do Estatuto da Cidade).

O EIV deve ser executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Para que esse instrumento seja efetivo, o princípio da publicidade dos atos administrativo é de capital importância, permitindo, assim, que a comunidade realmente participe do processo. O EIV não substitui o EIA, mas poderá ser incluído neste, aumentando-lhe o ângulo de abrangência com a participação da vizinhança da área que sofrerá o impacto ambiental.²⁵

4.3. Publicidade e Participação Pública.

Em sede de EIA/RIMA e de EIV/RIVI, dois princípios fundamentais se destacam: o princípio da publicidade, que diz respeito “ao direito que qualquer cidadão tem de conhecer os atos praticados pelos seus agentes públicos” e o princípio da participação pública, que de maneira extensiva, “aplica-se ao direito que tem o cidadão, organizado ou não, de intervir – porque parte interessada – no procedimento de tomada de decisão ambiental”.²⁶

Tais princípios encontram-se assegurados no art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal e foram disciplinados, também, na Resolução CONAMA nº 237/97, art. 3º. Segundo Milare²⁷, “a audiência pública, sem dúvida, é o instrumento de garantia mais importante para o efetivo exercício dos dois princípios anteriormente mencionados, segundo se entrevê da Resolução CONAMA 009, de 03.12.1987, que disciplina a sua realização, pois através deste mecanismo de participação popular se busca expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões a respeito”. Dessa forma, com ela são alcançados dois objetivos: o órgão de controle ambiental “presta informações ao público e o público passa informações à Administração”.²⁸

É de se destacar que a Lei nº 10.257, de 10.07.2001, o conhecido “Estatuto da Cidade”, que instituiu a Política Nacional Urbana, em vários dispositivos refere-se à necessidade ou obrigatoriedade da participação da sociedade interessada nos

²⁴ SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança *in* Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). Coord. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo: SBDP/Malheiros: 2002. p. 294.

²⁵ SÉGUIN, Elida. Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 44-45.

²⁶ MILARÉ, Edis. Op. cit. p. 514.

²⁷ Idem. p. 515-516.

²⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 242.

debates e nas tomadas de decisão relativos ao meio ambiente urbano.²⁹

O caráter democrático e participativo da audiência pública é fundamentado, e também limitado, pelos dispositivos legais. A audiência pública constitui o foro adequado criado pelas normas ambientais e de política urbana “para propiciar a todo cidadão e instituição interessados a oportunidade de informar-se, questionar, criticar, condenar, apoiar; enfim, adotar a posição que julgar oportuna em face do empreendimento pretendido.”³⁰

5. Licenciamento Integrado previsto no PL 3057/2000 (Revisão da Lei nº 6.766/79).

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3057/2000, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências. Referido PL, se aprovado, revogará a vigente Lei nº 6.766/79, que disciplina o parcelamento do solo urbano.

Além de disciplinar completamente as questões de parcelamento do solo urbano, introduziu a regularização fundiária de áreas urbanas, a qual se efetivará de maneira sustentável.

O PL em questão cria, também, o licenciamento integrado, o qual, em síntese, compreende o licenciamento ambiental e urbanístico, conforme se depreende do art. 35, *verbis*:

“Art. 35. A implantação de parcelamento do solo para fins urbanos depende de análise e aprovação do projeto, com a emissão da respectiva licença integrada pela autoridade licenciadora.

§ 1º Para a emissão da licença integrada, a autoridade licenciadora deve dispor de técnicos devidamente habilitados.

§ 2º O licenciamento do parcelamento do solo para fins urbanos deve ser efetivado em etapa única, não se exigindo licenças urbanística e ambiental individualizadas, nem se aplicando a diferenciação entre licença prévia, de instalação e de operação.

§ 3º A licença integrada do parcelamento não pressupõe a licença ambiental das obras e atividades a serem implantadas nos lotes ou unidades autônomas produzidos, a qual deve ser emitida, na forma da legislação específica, pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

§ 4º No caso de parcelamento potencialmente causador de impacto supramunicipal, os Municípios afetados devem ser informados pela autoridade licenciadora, de maneira a possibilitar soluções consensuais que evitem danos ambientais ou urbanísticos, vedada a expedição da licença sem o cumprimento desta determinação.

§ 5º Na ocorrência de conflitos que impeçam o consenso previsto no § 4º, os Estados podem atuar como instância recursal.

§ 6º Além da licença integrada de que trata este artigo, exige-se licença ambiental emitida, em etapa única, pelo órgão estadual competente do SISNAMA para o parcelamento:

I – maior do que 1 (um) milhão de metros quadrados;

II – que implique no desmatamento de área com espécies da fauna ou da flora inseridas na lista das espécies ameaçadas de extinção publicada pelo órgão federal ou estadual competente do SISNAMA, nos casos definidos pelas diretrizes fixadas na forma dos arts. 42 e 43.”

Em que pese a celeridade e simplicidade que se pretende conferir à aprovação e licenciamento dos projetos de parcelamento do solo, a unificação, na forma pretendida pode dar origem a sérios problemas de ordem ambiental e urbanística, além de ferir dispositivos legais já consagrados no nosso ordenamento jurídico.

²⁹ Vide, exemplificativamente, os arts. 2º, XIII e 40, § 4º, I.

³⁰ Milaré, Edis. Op. cit. p.520.

Isso porque, conforme já exposto nos itens anteriores o licenciamento ambiental é processo complexo e dividido em fases, cada qual com um objetivo, cuja licença é expedida pela autoridade competente, integrante do SISNAMA, em regra, no âmbito estadual. O licenciamento ambiental, necessita nos casos estabelecidos em lei, de estudo de impacto, como o EIA/RIMA, o mais complexo deles e constitucionalmente exigido (art. 225, IV, CF), que exige uma equipe técnica multidisciplinar para sua análise, aprovação e estabelecer condicionantes, quando for o caso.

Já a licença urbanística, além de congrega a análise do uso e ocupação do solo do município, também leva em consideração o controle urbanístico, podendo, inclusive ser necessária a elaboração do EIV, para aqueles empreendimentos que possam gerar maior impacto.

Verifica-se, também, que o referido projeto de lei modificou o licenciamento ambiental para os projetos maiores que 1.000.000 m², exigindo-o em etapa única. Ora, isso desvirtua completamente o processo e objetivos do licenciamento ambiental, uma vez que, a análise do estudo de impacto é feita na primeira fase do licenciamento, qual seja, a emissão da licença prévia, que aprova a localização do empreendimento e estabelece as condicionantes para a próxima etapa do licenciamento.

Outro aspecto que deve ser sopesado, é a competência do município para realização do licenciamento ambiental.

É inegável que os Municípios detém competência para proteger o meio ambiente inserido em seu território, sendo que um dos instrumentos para tanto existentes é o licenciamento ambiental de atividades potencialmente degradadoras, poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, conforme dispositivos constantes da Constituição Federal, Lei nº 6.938/81, Resolução CONAMA nº 237/97, entre outros diplomas legais.

A referida Resolução CONAMA nº 237/97, possui dispositivos que versam sobre o licenciamento desempenhado pelos órgãos municipais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, *verbis*:

...
Artigo 6º – Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

...
Artigo 20 – Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados.

...

Dessa forma, ainda que o PL seja aprovado, na forma proposta, para que os Municípios possam emitir a licença integrada – que compreende a ambiental – deverão preencher os requisitos antes mencionados.

Ressalta-se ainda, que a competência do Município estará sempre restrita ao seu território e, portanto, deve limitar-se às atividades cujo impacto seja considerado local ou dentro dos limites de sua área territorial. Apesar da subjetividade desse conceito, é esse o critério tido como o mais adequado para evitar-se sobreposição ou lacunas nas competências ambientais (comum e concorrente) que podem acarretar os artigos 23 e 24 da Constituição Federal. Portanto, prevalecendo o

texto dos arts. 35 § 2º e 42 do PL, ainda que o Estado seja ouvido no processo de licenciamento, como poderá o Município licenciar uma atividade que ultrapassa o seu limite territorial ?

Em decorrência dos motivos antes elencados, principalmente em função do conflito legislativo no que tange ao licenciamento ambiental, que se instaurará entre a legislação de parcelamento do solo (PL 3057/2000 na sua forma atual) e a já consagrada legislação ambiental, oportuna seria sua revisão, principalmente no que tange aos empreendimentos de grande impacto ou aqueles que ultrapassem os limites territoriais do Município.

Melhor seria que o PL em questão reservasse o licenciamento integrado para pequenos projetos urbanísticos, onde fosse prescindível a manifestação do Estado (e até mesmo da União), desde que, obviamente, o Município estivesse apto e preenchesse os requisitos legais para a concessão da licença ambiental.

6. Conclusão

Importantes conquistas legislativas foram alcançadas em matéria urbanística e ambiental a partir da década de 80.

Nesse contexto o primeiro grande passo foi a Lei nº 6.938/1981 que cuidou da Política Nacional do Meio Ambiente, instituiu o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, dando início à possibilidade de participação popular nas decisões de implantação de empreendimentos que provoquem impactos. Esse texto legal surgiu antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e foi por ela devidamente recepcionado.

A própria Constituição Federal de 1988 trouxe um grande avanço ao dedicar dois capítulos sobre a questão urbana e um capítulo sobre meio ambiente, o que permitiu a inclusão nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre proteção ambiental e função social da propriedade e da cidade.

No tocante à questão urbana, o advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) foi importantíssimo, pois além de trazer a regulamentação que faltava à Constituição Federal, criou instrumentos que possibilitam uma intervenção mais concreta e efetiva do Poder Público no desenvolvimento urbano.

Vários instrumentos foram criados com o objetivo de promover o adequado ordenamento urbano e respectiva proteção ambiental, dos quais o licenciamento ambiental e urbanístico é uma valorosa ferramenta, uma vez que é preventiva. Assim, para o exercício adequado dessa prevenção, foram criados estudos de impacto, tanto ambientais quanto de vizinhança, para nortear a decisão do Poder Público, principalmente no tocante aos empreendimentos de grande impacto. Referidos estudos são grande relevância na medida em que levam em consideração inúmeros fatores para a aferição do impacto que advirá da implantação do empreendimento proposto.

Todavia, entendemos que a implementação do licenciamento integrado, prevista no texto do Projeto de Lei nº 3057/2000, principalmente para empreendimentos de grande impacto, representará um retrocesso, na medida em que estará suprimindo e modificando instrumentos de prevenção já consagrados no ordenamento jurídico, e, em alguns casos, delegando a avaliação do projeto a ente não estruturado para tanto.

Não é demais lembrar que “todos em direito ao meio ambiente ecologicamente

equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à 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". Assim, as atitudes (em prol ou contra) tomadas no presente, refletirão no futuro.

7. Referências

ARAÚJO, Luiz Alberto David, NUNES JR., Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *Direito Constitucional e Meio Ambiente*. Revista do Advogado n. 37. São Paulo: AASP, p. 63-70, set. 1992.

BRASIL. *Coletânea de Legislação de Direito Ambiental e Constituição Federal*. Organizador: Odete Medauar. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. *Resoluções do CONAMA: resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e maio de 2006*. Brasília: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2006.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Tutela do Meio Ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental in Ação Civil Pública Lei nº 7.347/1985 – 15 anos*. Coordenador: Édis Milaré. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualizada por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Lucécia Martins. *Estudo de Impacto de Vizinhança in Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. Coordenadores: Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo: SBDP/Malheiros: 2002.