

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA URBANA

Gustavo Henrique Silva Peres¹
Polyana Faria Pereira²

SUMÁRIO: Introdução. 1. Meio ambiente urbano. 2. O estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). 3. O licenciamento ambiental e a política urbana. Conclusões. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado mundialmente pela multiplicação do número de áreas protegidas, a realização de conferências internacionais para tratar da questão ambiental e a formulação de teorias que vão desde a previsão de catástrofes relacionadas à utilização dos recursos naturais até o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável. Todos esses fatos tiveram repercussão também nacionalmente contribuindo para a formação do Direito Ambiental brasileiro.

O Direito Ambiental é o complexo de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que possam afetar a sanidade do meio ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

O meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais.³

Na concepção de Silva⁴, o conceito mostra a existência de três aspectos do meio ambiente: o meio ambiente artificial; o meio ambiente cultural; e o meio ambiente natural.

O meio ambiente artificial é aquele “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e

¹ Advogado, especialista em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental pela Universidade de Brasília (UnB), e assessor da Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA.

² Analista ambiental, especialista em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental pela Universidade de Brasília (UnB).

³ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2000, p.2.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Op cit.*, 2000.

equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)”⁵.

O cultural é “integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou”⁶.

O meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o meio ambiente físico que ocupam⁷.

Apesar de se poder falar em aspectos do meio ambiente, subdividindo-o para facilitar a sistematização do estudo, na prática sempre há uma convergência entre o meio ambiente cultural, artificial e natural, pois a qualidade da vida das pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada pelo meio natural e pelas obras do homem, que se acham diretamente relacionados.

Nesse ambiente em sua dimensão global deve estar inserido o meio onde a maior parte da população brasileira vive desde o fenômeno da urbanização: as cidades ou o meio urbano, com seus patrimônios históricos e culturais, parques, áreas verdes e rios.

Não se constituem aqueles aspectos do meio ambiente estanques, como já observado, pois se acham integrados numa visão unitária a serviço da qualidade de vida humana, convergindo para a formação do meio ambiente urbano.

Tanto é assim que o interesse pela qualidade do meio ambiente urbano constitui, em grande parte, a convergência de outros dois temas públicos que se acham em plena evolução, conforme nota Harvey S. Perloff. Um deles é o interesse pela qualidade do meio ambiente natural: qualidade do ar, da água, áreas florestais e de outros recursos. O outro é o interesse pelo desenvolvimento de nossas comunidades urbanas: com todos os temas que entram na rubrica de uma planificação mais tradicional da cidade, mas centrada mais recentemente num interesse especial pelos seres humanos da cidade. A qualidade da vida de todas as pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto suceda nos meios, natural e obra do homem, que se acham diretamente inter-relacionados⁸.

⁵ SILVA, José Afonso da. *Op cit.*, 2000, p. 3.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Op cit.*, 2000, p. 3.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Op cit.*, 2000, p. 3.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Op cit.*, 2000, p. 4.

1. MEIO AMBIENTE URBANO

As cidades têm sido o espaço das transformações econômicas e sociais da civilização, tendo facilitado a evolução do conhecimento, da cultura e costumes. Apesar da modernidade e avanços tecnológicos existentes nas cidades, o final deste século tem sido marcado pelo aumento de problemas urbanos diversos tais como a degradação ambiental, inadequação de recursos financeiros, falta de oportunidade de emprego e obtenção de renda, aumento da população sem moradia, insegurança e aumento da violência urbana, crescimento da lacuna entre pobres e ricos, uso impróprio do solo, falta de áreas verdes, inadequado suprimento de água e saneamento, etc. O futuro das cidades diante da problemática urbana é cada vez mais um tem universalizante e global.

Para Silva

a cidade industrial moderna com seu cortejo de problemas colocou a existência de áreas verdes, parques e jardins, como elemento urbanístico, não mais destinados apenas à ornamentação urbana, mas como uma necessidade higiênica, de recreação e até de defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores⁹.

Tendo as áreas verdes função não apenas recreativa, mas importando no equilíbrio do meio ambiente urbano, a legislação urbanística poderá impor aos particulares e ao poder público obrigações e restrições, com o objetivo de preservação ou mesmo a recuperação de áreas verdes nos espaços urbanos.

Os bens integrantes do meio ambiente cultural e natural podem constituir objeto da disciplina urbanística. “Seu regime jurídico (como também das jazidas, minas, etc.) decorre de normas constitucionais (Constituição Federal, arts. 216 e 225), independentemente da aplicação do princípio da função social da propriedade”¹⁰.

Neste ponto cabe uma breve abordagem sobre a função social da propriedade urbana. O art. 182, §2º, da Constituição Federal menciona expressamente a propriedade urbana inserida no contexto de normas e planos urbanísticos, vinculando sua função social à ordenação da cidade expressa no plano

⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 1995, p. 247.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* 1995, p. 71.

diretor. A propriedade do solo urbano é especialmente considerada, no art. 182, § 4º, submetida à disciplina do plano diretor do município.

Segundo o artigo 182 da Constituição Federal, a política urbana busca realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo que o § 1º do art. 182 define o plano diretor como o instrumento básico dessa política. “Tudo isso, em última análise, quer dizer que a política urbana tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável”¹¹.

Silva (1994) lembra que, a partir daí, que a qualidade do meio ambiente urbano se torna cada vez mais um assunto de interesse público. Por isso é que os planos diretores, antes preocupados basicamente com o controle do uso do solo, voltam sua atenção, hoje, até com certa ênfase, para os recursos naturais urbanos. Água, ar, solo e áreas verdes são componentes da realidade urbana e por ela intensamente consumidos. Aí todas as formas de poluição concorrem para a contaminação do meio: a poluição auditiva, pela excessiva concentração de ruídos de diversas fontes, a poluição visual, pela enorme massa de apelos propagandísticos e publicitários; a poluição atmosférica, provinda de fábricas e automóveis; a poluição das águas, a partir de lançamento de esgoto doméstico e industrial; e a poluição do solo, pelo depósito de lixo de forma inadequada.

Dos parágrafos anteriores depreende-se que a função social da propriedade urbana está ligada à proteção do meio ambiente. Isto porque a função social da propriedade urbana, pelo dispositivo constitucional, é derivada dos planos diretores municipais, e a questão ambiental, como visto, está cada vez mais inserida nos planos.

Independentemente da aplicação do princípio da função social da propriedade, e independentemente dos interesses conflitantes, as leis, é claro, devem ser respeitadas, inclusive as de Direito Urbanístico. Desta forma,

“a atuação urbanística do poder público gera conflitos entre o interesse coletivo à ordenação adequada do espaço físico para o melhor exercício das funções sociais da cidade, e os interesses dos proprietários, que se concretizam em que seja aproveitável toda a superfície de seus lotes, e desejam edificar todo o seu terreno e nele construir o máximo volume, fundado no espírito de lucro e numa concepção individualista da propriedade como direito absoluto”¹².

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* 1995, p. 150.

¹² SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* 1995, p. 28.

A atividade urbanística, com tais propósitos, mediante intervenção na propriedade privada e na vida econômica e social das aglomerações urbanas só pode ser realizada pelo poder público. Daí dizer-se que a atividade urbanística é função pública¹³.

Um dos princípios norteadores do Direito Urbanístico é o de que o urbanismo é uma função pública que “fornece ao Direito Urbanístico sua característica de instrumento normativo, pelo qual o poder público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade”¹⁴.

O Direito Urbanístico, assim, é o conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do poder público destinada a ordenar os espaços habitáveis, tendo por objetivo regular a atividade urbanística, disciplinando a ordenação do território. Visa precipuamente a ordenação das cidades, mas os seus preceitos incidem também sobre as áreas naturais, intimamente relacionadas com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais¹⁵.

Na regulação de atividades causadoras de impacto ao meio ambiente urbano, o Direito Ambiental se relaciona ao Direito Urbanístico, devendo se integrar na garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a cidades sustentáveis.

Confirmando a interface do Direito Urbanístico com o Direito Ambiental na tutela do meio ambiente urbano, objeto comum dos dois ramos jurídicos, estabeleceu o Estatuto da Cidade diversas normas de proteção do meio ambiente. Assim, em conformidade com a competência constitucional dos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição, inseriu a lei entre as diretrizes gerais da política urbana: a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental; a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental do Município e do território sob sua área de influência; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, bem como do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; e a

¹³ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* 1995.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* 1995, p. 38.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* 1995.

audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

2. O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)

Em harmonia com as diretrizes ambientais estabelecidas no art. 2º, previu o Estatuto da Cidade no art. 4º, VI, entre os diversos instrumentos da política urbana, dois instrumentos voltados especialmente à proteção do meio ambiente: o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Considera-se *impacto ambiental*, pelo disposto no art. 1º da Resolução nº 001/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), 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.

Instrumento análogo ao EIA, regido pela legislação ambiental, questiona-se se o EIV, acrescentado pelo Estatuto da Cidade, seria realmente necessário, já que se trata de um estudo voltado especificamente para o ambiente urbano, também abordado pelo EIA. Ou se seria sua criação fruto do costume ou do preconceito de tomar a expressão “meio ambiente” como apenas o ambiente natural, devendo variar, neste caso, tão somente a forma e a metodologia de realização do estudo, já que será sempre um Estudo de Impacto Ambiental.¹⁶

¹⁶ DALLARI, Adilson Abreu. **Instrumentos da política urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coordenadores). Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2003, p. 85.

Não obstante a pertinência dessas considerações, constata-se que cada estudo tem peso próprio e esfera específica de alcance e eficácia. Assim, aliás, prescreve o art. 38 do Estatuto da Cidade: “A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”. Pelo disposto, conforme for a magnitude dos impactos ao meio ambiente deverá ser exigido o EIA, mesmo que tenha sido exigido o EIV, por ser aquele mais abrangente que este.¹⁷

Pela análise da legislação ambiental que rege o EIA, entendemos que também a elaboração do EIA, ou sua dispensa, não substitui ou desobriga a elaboração e aprovação do EIV, considerando a diferença entre a abrangência, o conteúdo e as licenças decorrentes dos dois estudos.

Futura norma municipal deverá definir a abrangência, o conteúdo e o procedimento para elaboração do EIV, respeitado o mínimo estabelecido pela norma federal. Assim, a lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana sujeitos a elaborar o EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal, de acordo com o art. 36 do Estatuto. E a execução do EIV, pelo disposto no art. 37, deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades e a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, ou simplesmente Estudo de Impacto Ambiental¹⁸, por sua vez, é uma das modalidades existentes de *avaliação de*

¹⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, prática e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 713.

¹⁸ Conforme esclarece Édis Milaré, “a literatura ambiental jurídico-administrativa consagrou a expressão Estudo de Impacto Ambiental, em vez de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, já que inerente ao estudo o requisito básico de *prévio*” (*ibid*, p. 712).

impactos ambientais, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente previsto no artigo 9º, III, da Lei nº 6.938/81. Estabelecido pela Resolução CONAMA nº 001/86 como elemento obrigatório do licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, foi consagrado pela Constituição Federal, ao determinar em seu artigo 225, § 1º, IV, que incumbe ao Poder Público – ou seja, a todas as entidades federadas – exigir estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. E previsto pela Resolução CONAMA nº 237/97 novamente como parte integrante do licenciamento ambiental, mas agora apenas de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio (art. 3º).

Também estabelecido pela Resolução CONAMA nº 001/86, o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é um corolário do EIA, uma condensação dele destinada a maior divulgação, com apresentação das informações ao grande público de modo apropriado para que possa ser discutido em audiência pública.

O EIA e o RIMA podem ser definidos como:

Estudo exigido pela Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, de modo a efetivar a avaliação de impactos ambientais como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, prevista no artigo 9º, inciso III, da Lei Federal 6.938/81. Conhecido pela sigla EIA, o estudo deve ter como referência os critérios estabelecidos na Instrução Técnica emitida pelo órgão licenciador, devendo ser submetido, juntamente com seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA, em caráter supletivo. A elaboração do EIA requer uma equipe multidisciplinar e contempla o desenvolvimento das seguintes atividades: caracterização do projeto, delimitação e diagnóstico de sua área de influência, análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento. O RIMA deve conter os pontos principais do EIA, apresentados de forma objetiva e em linguagem acessível, de modo a garantir o entendimento das vantagens e desvantagens do projeto em análise, assim como as conseqüências ambientais de sua implementação.¹⁹

¹⁹ MOUSINHO, Patrícia. **Glossário**. In: TRIGUEIRO, André (coordenador). **Meio ambiente no século 21**. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p. 352.

No diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, a descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área antes da implantação do projeto, deve considerar não apenas o meio ambiente natural, mas no mínimo:

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

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

c) o meio sócio-econômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.²⁰

Assim, nas atividades de análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento, deverão igualmente ser considerados os impactos sobre os meios físico, biológico e antrópico.

Ressaltando alguns aspectos do EIA mercedores de referência especial, Vladimir Passos de Freitas menciona a importância dos enfoques sociológico e econômico do estudo. E aponta o enfoque sociológico como talvez o mais complexo, por envolver o problema da população afetada. E a relevância do enfoque econômico devido à necessidade evidente de uma bem estruturada correlação entre a economia e a ecologia.²¹

Como bem observa Milaré, o EIA, para bem cumprir seu objetivo básico de prevenção do dano ambiental, sujeita-se a três condicionantes fundamentais: a transparência administrativa, a consulta aos interessados e a motivação da decisão ambiental.²² É certo que essas condicionantes atendem também ao cumprimento das diretrizes gerais da política urbana. Principalmente a consulta aos interessados,

²⁰ Art. 6º, I, da Resolução CONAMA nº 001/86.

²¹ FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2005, p. 70.

²² MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, prática e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 493.

que permite a participação e fiscalização da atividade administrativa por parte da comunidade local, para exprimir suas dúvidas e preocupações.

O EIA, no entanto, tem por pressuposto a *significativa degradação do meio ambiente*, conceito jurídico indeterminado²³. Não alcança, assim, todos os projetos que possam causar impacto ambiental, mas apenas aqueles considerados potencialmente causadores de *significativa degradação* ou significativo impacto ao meio ambiente. O rol de atividades sujeitas a EIA/RIMA pelo art. 2º da Resolução CONAMA nº 001/86, ainda em vigor, possui caráter de *presunção de significativa degradação ambiental* e é meramente exemplificativo, como se infere da expressão “tais como”, utilizada no referido artigo:

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I – estradas de rodagem com 2 (duas) ou mais faixas de rolamento;

II – ferrovias;

III – portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV – aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, art. 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de novembro de 1966;

V – oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI – linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII – obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d’água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII – extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX – extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X – aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI – usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII – complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hidróbios);

XIII – distritos industriais e Zonas Estritamente Industriais – ZEI;

XIV – exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 (cem) hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

²³ CAPPELLI, Sílvia. **Alguns aspectos relevantes na aplicação da Res. CONAMA 01/86: apreciação jurisprudencial e análise crítica das resoluções subsequentes.** In: SEMINÁRIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL À AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA, 2006, São Paulo - SP.

- XV – projetos urbanísticos, acima de 100 (cem) hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA, dos órgãos estaduais ou municipais;
- XVI – qualquer atividade que utilize carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia;
- XVII - projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental;
- XVIII - nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.

Apesar do cunho exemplificativo da referida norma, o órgão ambiental competente, ou o Poder Judiciário, determinará a realização de EIA para o licenciamento de atividade não constante do rol mencionado apenas se considerar a atividade capaz de causar dano ao ambiente, de tal magnitude, que possa ser identificado como *significativa degradação ambiental*. Muitas atividades, obras ou empreendimentos capazes de afetar negativamente o meio ambiente urbano ficam, desse modo, excluídos da abrangência desse instrumento, bem como do EIV. Permanecem, contudo, ainda passíveis de controle por outros instrumentos da política ambiental, como as demais modalidades de *avaliação de impactos ambientais* e o próprio *licenciamento ambiental*, que podem também atender à política urbana.

3. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A POLÍTICA URBANA

Embora não esteja destinado exclusivamente a integrar processos de licenciamento ambiental, podendo também estar inserido no equacionamento de projetos públicos ou privados²⁴, o EIA é freqüentemente usado nos procedimentos de licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental, entretanto, abrange muito mais do que a elaboração e a aprovação do EIA/RIMA.

Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente previsto no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81, e regulamentado pelo Decreto nº 99.274/90 e pela Resolução CONAMA nº 237/97, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou

²⁴ Art. 8º, II, da Lei nº 6.938/81, e art. 7º, IV, do Decreto nº 99.274/90.

daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.²⁵

A licença ambiental, por sua vez, é o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.²⁶

Três licenças ambientais são expedidas no decorrer do procedimento, uma para cada fase do empreendimento sendo licenciado:

- *Licença Prévia (LP)* – concedida na fase preliminar do planejamento da atividade, estabelece os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação;
- *Licença de Instalação (LI)* – autoriza o início da implantação, de acordo com os projetos aprovados, incluindo medidas de controle ambiental e demais condicionantes;
- *Licença de Operação (LO)* – autoriza o funcionamento da atividade licenciada, de acordo com o previsto nas licenças anteriores.²⁷

A rigor, a elaboração e a aprovação do EIA/RIMA são exigidas para a obtenção da Licença Prévia, licença emitida no início do procedimento de licenciamento ambiental, que prosseguirá até o deferimento ou indeferimento do pedido de Licença de Operação.²⁸

²⁵ Art 1º, I, da Resolução CONAMA nº 237/97.

²⁶ Art 1º, II, da Resolução CONAMA nº 237/97.

²⁷ A LP, a LI e a LO foram estabelecidas pelo art. 19 do Decreto nº 99.274/90 e o art. 8º da Resolução CONAMA nº 237/97. Licenças ambientais específicas, contudo, podem ser definidas por outras resoluções do CONAMA, pelo disposto no art. 8º, II, da Lei nº 6.938/81, e no art. 9º da Resolução CONAMA nº 237/97, como por exemplo, a Licença Prévia de Perfuração (LPPER) e a Licença Prévia de Produção para Pesquisa (LPPRO) para atividades de exploração de petróleo e gás natural (Resolução nº 023/94). Ou, ainda, ser definidas pela legislação dos Estados ou Municípios, de acordo com suas competências legislativas ambientais previstas nos arts. 24, VI e VII, e 30, I e II, da Constituição Federal, respectivamente.

²⁸ Exceção à regra é a regularização de empreendimento com obras já iniciadas e não licenciado devidamente, em que o órgão ambiental, considerando o cronograma da obra, os impactos ambientais e os necessários programas de controle ambiental, celebrará Termo de Compromisso com o empreendedor, com base no artigo 79 da Lei de Crimes Ambientais, e emitirá a LI sem a necessidade de recorrer à LP.

Ao expedir a LP, o órgão ambiental estabelece as medidas mitigadoras de impactos que deverão ser executadas durante a fase de implantação, como condições para se solicitar e obter a LI. Solicitada a LI, o órgão ambiental avalia então se houve o cumprimento das condicionantes da LP. Em caso positivo, emite a LI, também com condicionantes que, se implementadas, habilitam o empreendedor a obter a LO. O órgão ambiental então monitora, durante a vigência da LI, a implementação das suas condicionantes e, constatando que está satisfatória, a pedido do empreendedor, emite a LO, realizando o monitoramento das condicionantes e dos impactos ambientais do empreendimento durante o tempo em que existir a atividade ou o empreendimento licenciado.²⁹

Dos procedimentos descritos depreende-se, portanto, que durante todo o licenciamento ambiental são exigidas medidas para mitigação ou compensação dos impactos ambientais causados pelo empreendimento ou atividade, inclusive daqueles ao meio ambiente urbano. E não apenas na fase de LP, em que se dá a aprovação do EIA/RIMA.

Além do EIA/RIMA, existem ainda outros estudos ambientais para subsidiar o licenciamento ambiental, caso o órgão ambiental competente verifique que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de *significativa degradação do meio ambiente*, conforme dispõe o parágrafo único, do art. 3º, da Resolução CONAMA nº 237/97.

De acordo com o artigo 1º, III, da Resolução:

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.

O licenciamento ambiental, desse modo, também se presta a cumprir as diretrizes da política urbana atendidas pelo EIA, mesmo após sua elaboração e aprovação, ou no caso de sua dispensa. Pois o rol de instrumentos da política urbana previstos no art. 4º do Estatuto da Cidade é apenas exemplificativo, como se

²⁹ Cartilha de licenciamento ambiental / Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004.

denota da expressão “entre outros instrumentos”, utilizada antes da enumeração dos referidos instrumentos.

Antes de apresentarmos as possibilidades de uso do licenciamento ambiental no interesse da política urbana, porém, cabe primeiro identificarmos os entes e órgãos com competência licenciatória. Pois, como alerta Alonso Jr., “[...] a experiência mostra que todos querem licenciar determinados empreendimentos. Outros, ninguém se habilita. Politicamente, por vezes uma atividade é interessante. Outras representam um *ônus* sem retorno”.³⁰

Considerando a competência constitucional comum para a proteção do meio ambiente (CF/88, art. 23, VI), e sua previsão como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental compete, a princípio, aos órgãos de execução do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, previstos pela Lei nº 6.938/81: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), como *órgão executor* federal, os *órgãos seccionais* (órgãos ou entidades estaduais) e os *órgãos locais* (órgãos ou entidades municipais).

A Lei nº 6.938/81, entretanto, em seu artigo 10, *caput*, atribuiu o licenciamento ambiental ao órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e, em *caráter supletivo*, ao IBAMA. E, em seu § 4º, estabeleceu competir ao IBAMA o licenciamento previsto no *caput* do artigo, no caso de atividades e obras com *significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional*.

Ante a indefinição dos conceitos de *significativo impacto ambiental de âmbito nacional e regional*, a Resolução CONAMA nº 237/97, com o escopo de estabelecer critério para o exercício da competência para o licenciamento ambiental e integrar a atuação dos órgãos competentes do SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, dispôs sobre a competência licenciatória dos órgãos ambientais federal, estaduais e municipais.

De acordo com o artigo 4º da Resolução CONAMA nº 237/97, compete ao IBAMA o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938/81, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, entendendo-se como tais aqueles:

³⁰ FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 48.

I - localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União;

II - localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

E, pelo art. 5º da Resolução CONAMA nº 237/97, compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Por fim, *ao órgão ambiental municipal compete o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daqueles que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio (art. 6º da Resolução CONAMA nº 237/97).*

Para evitar a superposição de funções dos órgãos ambientais competentes e os problemas decorrentes, como a morosidade, os altos custos e as exigências contraditórias, determinou a Resolução que os empreendimentos e atividades sejam licenciados em um único nível de competência (art. 7º). Para exercerem suas respectivas competências, no entanto, os entes federados deverão ter implementados Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, e ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados (art. 20).

Aponta-se com freqüência a ilegalidade e, até mesmo, a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 237/97, por contrariar a competência estadual

estabelecida na Lei nº 6.938/81 e transferir atribuições dos Estados aos Municípios, o que só poderia ser feito por via legislativa, nunca por uma mera resolução administrativa³¹.

Mais acertado nos parece outro entendimento, assim defendido por Alonso Jr.:

A Resolução nº 237, de dezembro de 1997, compatibilizou o sistema de competência nos licenciamentos aos ditames da Carta Magna, dando competência implementadora a quem constitucionalmente a tem, possibilitando, outrossim, que o ente federativo diretamente atingido dentro do raio de influência do dano ambiental (potencial ou concreto) ocupe-se com a questão que lhe diz de perto.³²

Mas mesmo que o órgão ambiental municipal não possua competência licenciatória, seja no caso concreto ou em abstrato, a participação do Município, principal ente federativo responsável em promover a política urbana, é plenamente assegurada no licenciamento ambiental em diversos momentos.

Assim é que, para licenciar, deverá o IBAMA considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios onde se localizar a atividade ou empreendimento, e o órgão ambiental estadual considerar o exame técnico dos órgãos ambientais dos Municípios em que localizada a atividade ou empreendimento. E deverá ainda o órgão licenciador, federal, estadual ou municipal, analisar, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (arts. 4º, § 1º, 5º, parágrafo único, e 6º da Resolução CONAMA nº 237/97). Importante ressaltar que tais exames e pareceres, embora indispensáveis, não têm caráter vinculativo e podem tanto subsidiar a decisão do órgão licenciador como, mediante decisão motivada, ser total ou parcialmente desconsiderados.³³

Obrigatória no procedimento de licenciamento ambiental, por outro lado, será a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao

³¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 146. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 109.

³² FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 50.

³³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, prática e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 546.

uso e ocupação do solo, a teor do que prescreve o § 1º do art. 10 da Resolução CONAMA nº 237/97.

O requisito de certidão de conformidade da Prefeitura Municipal, por sua vez, remete ao instrumento básico da política urbana, ao qual deve atender o empreendimento ou atividade para cumprir a função social da sua propriedade urbana: o *plano diretor*. Muitos Municípios afetados por empreendimentos ou atividades sujeitos ao licenciamento ambiental não possuem *plano diretor*. Esses empreendimentos e atividades, no entanto, devem ser analisados pelo Poder Público municipal e demais órgãos competentes com base no plano diretor, como ressalta Nelson Saule Jr.³⁴

Com o advento do Estatuto da Cidade, o *plano diretor* tornou-se obrigatório para as cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, V, da Lei nº 10.257/01), apesar de muitos apontamentos doutrinários sobre a inconstitucionalidade desse dispositivo. E exigiu-se, no caso da realização de tais empreendimentos ou atividades, que os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estejam inseridos entre as medidas de compensação adotadas (§ 1º do art. 41).

Solucionou-se assim, parcialmente, o problema da falta de *plano diretor* para subsidiar a análise dos projetos no licenciamento ambiental, ao menos no âmbito federal. E obrigou-se o empreendedor a se responsabilizar pelos recursos técnicos e financeiros para elaboração do plano diretor, com base no princípio do poluidor-pagador, pelo qual quem deve socialmente arcar com os gastos do processo de poluição é o próprio agente causador.³⁵

Esses recursos se inserem entre as medidas de compensação que serão consideradas na aprovação do empreendimento na área ambiental,³⁶ razão pela

³⁴ SAULE JÚNIOR. **Estatuto da Cidade e plano diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática**. In: OSORIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 99.

³⁵ TOBA, Marcos Maurício. **Do plano diretor**. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coordenadores). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 252.

³⁶ FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 255.

qual cabe ao órgão licenciador exigí-las. No caso, o IBAMA ou o órgão ambiental estadual ao qual tenha sido delegado o licenciamento ambiental.

Para que tenham essa participação no licenciamento ambiental assegurada, de modo a que o licenciamento atenda tanto à política urbana como à política ambiental na proteção do meio ambiente urbano, podem os Municípios e as comunidades locais contar com a publicidade do procedimento, obrigatória para o requerimento da licença (Resoluções CONAMA nº 06/86 e 237/97, art. 10, II), os estudos ambientais (CF/88, art. 225, § 1º, IV; RC nº 237/97, arts. 3º e 10, II), e a concessão, renovação ou indeferimento da licença (RC nº 06/86 e 237/97, art. 10, VIII).

CONCLUSÕES

De todo o exposto é possível extrair algumas idéias conclusivas a respeito do papel do licenciamento ambiental frente à política urbana.

Primeiro de tudo, que o meio ambiente urbano abrange meio ambiente natural, artificial e cultural, o que o torna objeto de tutela comum do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico. E que, da interface entre os dois ramos do Direito resulta a previsão de várias normas ambientais no Estatuto da Cidade. Dentre elas, a inclusão do EIA, antigo instrumento da política ambiental, como instrumento da política urbana, e a criação do EIV, estudo análogo específico para a previsão de impactos no ambiente urbano.

O rol de instrumentos da política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade é de caráter exemplificativo, podendo existir outros instrumentos além daqueles ali expressamente previstos.

Assim como o EIA é mais abrangente que o EIV, o licenciamento ambiental é mais abrangente que o EIA quanto à prevenção de impactos ambientais, por ser este com freqüência parte integrante daquele.

Além da maior abrangência do licenciamento ambiental, quanto aos impactos ambientais urbanos de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais e potencialmente poluidores, a ampla participação do Poder Público Municipal no âmbito do procedimento licenciatório torna indiscutível seu papel também de instrumento da política urbana, com ou sem EIA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARTILHA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL / TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. **Instrumentos da política urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coordenadores). **Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2003.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, prática e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MOUSINHO, Patrícia. **Glossário**. In: TRIGUEIRO, André (coordenador). **Meio ambiente no século 21**. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

SAULE JÚNIOR. **Estatuto da Cidade e plano diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática**. In: OSORIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TOBA, Marcos Maurício. **Do plano diretor**. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coordenadores). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.