



<http://bd.camara.leg.br>

“Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade.”





CONSIDERAÇÕES ACERCA DE “LICENÇA DE DESINSTALAÇÃO” E “ZONAS DE SACRIFÍCIO”

MAURÍCIO BORATTO VIANA

Consultor Legislativo da Área XI

Meio Ambiente e Direito Ambiental,

Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano e Regional

JUNHO/2013

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

1. Introdução	3
2. Licença de Desinstalação	3
3. Zonas de Sacrifício	10
4. Conclusão	17

© 2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

CONSIDERAÇÕES ACERCA DE “LICENÇA DE DESINSTALAÇÃO” E “ZONAS DE SACRIFÍCIO”

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho discute a oportunidade e a repercussão, do ponto de vista ambiental, de projeto de lei que: 1) cria a licença de desinstalação (LD) obrigatória para quem tem licença de operação (LO), para que passivos não sejam deixados para a sociedade quando as empresas fecham ou se dividem, passando os ativos para novas empresas e deixando o passivo com empresas falidas. 2) cria o conceito de zonas de sacrifício nos licenciamentos ambientais, e que seja reservada para essas áreas a maior parte, se não a totalidade, das compensações ambientais previstas nos EIA/Rimas. O objetivo é evitar que os recursos que seriam destinados à compensação do sacrifício de uma área ou população sejam destinados a outra, que não teve sacrifício algum.

Os dois temas são discutidos nos itens seguintes e, ao final, conclui-se sobre a oportunidade e repercussão, do ponto de vista ambiental, da elaboração de projeto de lei a respeito.

2. LICENÇA DE DESINSTALAÇÃO

Sobre este primeiro tema, cabe inicialmente registrar que, no Brasil, os estudos técnicos – nas dimensões física, biótica, econômica, social e cultural – elaborados para a avaliação de impactos ambientais decorrentes da construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades e estabelecimentos potencialmente degradadores vêm sendo há anos conduzidos no âmbito do processo administrativo de licenciamento ambiental. Tais estudos são realizados pelo empreendedor, ou por profissional ou empresa de consultoria por ele contratados, e avaliados pelo órgão ambiental competente – em mais de 90% dos casos, no âmbito dos estados-membros –, que concede ou não, ao final, a respectiva licença ambiental.

A Constituição Federal de 1988 (CF) assegura a todos, em seu art. 170, parágrafo único, “o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Ao mesmo tempo, no art. 225, § 1º, inciso IV, incumbe ao Poder Público “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”. Tal dispositivo dá voz, portanto, aos princípios da precaução e da transparência.

Mas o legislador federal pós-constitucional continua em débito com o *mandamus* constitucional, por ainda não haver elaborado a lei prevista no inciso IV do § 1º do art. 225, o que vem provocando insegurança jurídica nos atos administrativos de licenciamento ambiental e demandas judiciais, que são promovidas, principalmente, por iniciativa do Ministério Público, de organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas e do próprio setor produtivo.

O licenciamento ambiental foi inicialmente previsto nos arts. 9º, IV, e 10 da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e estruturou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Todavia, mais de três décadas após o advento dessa Lei, os temas do licenciamento ambiental, da avaliação de impacto ambiental (AIA) e do estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/Rima) continuam sendo regidos de forma genérica, no âmbito federal, pelo art. 10 dessa Lei (ora com redação dada pela Lei Complementar nº 140/2011) e seu regulamento (Decreto nº 99.274/1990).

A LC nº 140/2011 trata dessa matéria apenas no que tange à repartição de atribuições quanto ao licenciamento ambiental entre os três níveis da Federação (inciso XIV dos arts. 7º, 8º e 9º – atribuições da União, dos estados e dos municípios, respectivamente), ratificando aos estados a competência residual, ou seja, a de licenciar a grande maioria das atividades e empreendimentos impactantes, como previa a redação original do art. 10 da Lei nº 6.938/1981.

Ainda não existe, pois, uma lei federal que estabeleça normas gerais sobre essa matéria, em especial sobre os procedimentos e as atividades que devem ser objeto de licenciamento ambiental e de EIA/Rima. O que ocorre é que, na prática, o art. 8º, I, da Lei nº 6.938/1981 determinou que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) estabelecesse normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento ambiental, e ele assim o fez.

Desta forma, boa parte das normas sobre a matéria está regulada não em lei, mas em resoluções do Conama, em especial as de nº 001/1986, 009/1987 e 237/1997. Foram elas que serviram como principais guias para que todos os estados e muitos municípios brasileiros, em especial as capitais dos estados e as cidades de maior porte, estabelecessem legislação própria específica sobre essa matéria, legislação essa que, muitas vezes, conflita com as normas federais.

A seminal Resolução nº 001/1986 trata do EIA/Rima, elaborado

no âmbito do licenciamento das atividades ali previstas, que provocam significativo impacto ambiental. Já a Resolução nº 009/1987 dispõe sobre a realização de audiências públicas nesse processo, efetuadas na região de implantação da atividade, com o objetivo de expor aos interessados o conteúdo dos estudos ambientais e recolher sugestões. Por fim, a Resolução nº 237/1997, que trata dos procedimentos e critérios do licenciamento ambiental, especifica os empreendimentos e atividades que estão sujeitos a ele, bem como as licenças ambientais cabíveis, a saber, licença prévia (LP), de instalação (LI) e de operação (LO).

Além dessas três, há várias outras resoluções do Conama que tratam do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos específicos, tais como usinas hidrelétricas, unidades industriais diversas, sistemas de abastecimento d'água e de saneamento, atividades de extração mineral, projetos de assentamentos de reforma agrária etc. Da mesma forma, normas infralegais do Ministério do Meio Ambiente (MMA), como as sete portarias de 2011 (nº 419 a 425), definem procedimentos específicos para a regularização e o licenciamento ambiental de rodovias federais, sistemas de transmissão de energia elétrica, atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, portos e terminais portuários.

Conforme já ressaltado, também regulam a matéria do licenciamento, estudos e avaliações ambientais, fora do âmbito federal, as legislações dos 26 estados e do Distrito Federal, além das normas de alguns municípios de maior porte. Em especial, como principais responsáveis pelo licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais ou potencialmente degradadores, os estados vêm estabelecendo normas sobre a matéria desde o final da década de 1970, tendo alguns deles até se antecipado às normas federais citadas.

É necessário registrar que vários estados e municípios brasileiros já até flexibilizaram a necessidade de licenciamento ambiental, mediante a introdução de uma modalidade mais simples de regularização ambiental, a autorização ambiental. Esta tem caráter discricionário e precário, constitutivo de direitos e não gerador de direitos subjetivos, sendo, em geral, utilizada para as atividades não sujeitas a LP/LI/LO ou a EIA/Rima ou, ainda, para as atividades temporárias, de pequeno porte ou de impacto ambiental reduzido.

Convém lembrar ainda que, embora a Constituição Federal não o tenha feito expressamente quanto ao licenciamento ambiental, muitas das Cartas estaduais elevaram o tema ao nível constitucional estadual, como é o caso das Constituições do Estado de São Paulo (art. 192, §§ 1º e 2º), de Minas Gerais (art. 214, § 1º, inciso IV e § 2º), da Paraíba (art. 228), do Mato Grosso (arts. 265 e 266) e do

Amazonas (art. 234, § 1º).

De qualquer forma, o fato é que, em decorrência do vácuo legal no nível federal quanto ao licenciamento ambiental, algumas proposições encontram-se em tramitação na Casa com o objetivo de regular a matéria. A mais antiga delas é o Projeto de Lei (PL) nº 710/1988, de autoria do Deputado Fabio Feldmann, que há quase uma década e meia encontra-se pronto para a Ordem do Dia no Plenário. Em face de seu longo tempo de tramitação, todavia, o texto original e os substitutivos aprovados nas comissões temáticas da Casa encontram-se bastante defasados.

Por essa razão, foram apresentados, em 2004, duas proposições, o PL nº 3.729 (do Deputado Luciano Zica e outros) e o PL nº 3.957 (da Deputada Ann Pontes), com o intuito de oferecer uma versão atualizada sobre o tema. Ambos têm por objetivo instituir um instrumento legal que regule o licenciamento ambiental e a elaboração de EIA/RIMA de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais ou potencialmente causadores de degradação do meio ambiente. Eles foram distribuídos às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), estando ainda sujeitos à apreciação do Plenário.

Na legislatura passada, foi inicialmente nomeado para relatar as proposições o Deputado Ricardo Tripoli, que ofereceu parecer, incluindo Substitutivo, o mesmo ocorrendo com o relator seguinte, Deputado André de Paula. Embora tal Substitutivo sequer tenha sido apreciado pela primeira comissão de mérito da Casa – a CMADS –, nele se observa uma evolução quanto às normas de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos impactantes. Na atual legislatura, o relator designado é o Deputado Valdir Colatto, que ainda não apresentou parecer.

Entre os avanços observados no citado Substitutivo, um deles reflete justamente a preocupação de que não sejam deixados passivos das atividades impactantes para a sociedade, quando as empresas fecham ou se dividem. Trata-se do contido no art. 8º, § 2º, VI, por meio do qual o licenciador pode exigir do empreendedor a comprovação da idoneidade econômico-financeira para arcar com os custos decorrentes da obrigação de recuperar ou reabilitar áreas degradadas e de reparar danos pessoais e materiais eventualmente causados pelo empreendimento à população e ao patrimônio público, facultada sua substituição por instrumentos de garantia, como caução, hipoteca de bens, carta de fiança bancária ou seguro de responsabilidade civil por dano ambiental, ou outros admitidos em lei.

É ainda de registrar que já tramitou nesta Casa uma proposição com o objetivo específico de instituir uma licença de desinstalação. Trata-se do PL nº

2.946/2008, de autoria do ilustre Deputado Ciro Pedrosa, que acrescentava um § 5º ao art. 10 da Lei nº 6.938/1981, objetivando condicionar a paralisação ou desativação de empreendimentos ou atividades licenciados a parecer favorável do órgão ambiental ou outras providências por este julgadas pertinentes.

Na Justificação, o Autor alegava que “(...) não é incomum que empreendimentos ou atividades causadores de impacto ambiental, mesmo licenciados, sejam desativados ou paralisados sem a adoção das devidas providências para resguardar sua adequação ambiental, bem como dos locais em que atuavam. Com isso, são deixados passivos ambientais – barramentos sujeitos a rompimento, resíduos incorretamente dispostos, áreas sem cobertura vegetal sujeitas à erosão etc. –, que, muitas vezes, terão de ser recuperados pelo Poder Público, com recursos do contribuinte”. Observe-se que tal justificativa é similar à oferecida pelo nobre Deputado solicitante.

A proposição citada tramitou apenas pela CMADS, tendo recebido parecer pela rejeição do ilustre Deputado Jorge Khoury, parecer este que acabou não sendo discutido no âmbito daquela Comissão, pois, ao final daquela legislatura, o PL nº 2.946/2008 foi arquivado, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Mas as razões invocadas pelo então relator para a rejeição do projeto de lei em tela devem ser analisadas no âmbito desta solicitação.

À primeira vista, segundo o citado parecer, como a proposição objetivava fixar o procedimento a ser seguido para a reparação administrativa prevista no art. 225 da CF, em seu § 2º (que obriga aquele que explorar recursos minerais a recuperar o meio ambiente degradado) e § 3º (que sujeita os que lesam o meio ambiente a sanções penais, civis e administrativas), seria salutar que a paralisação ou a desativação de empreendimentos ou atividades licenciadas ficassem condicionadas a parecer favorável do órgão ambiental (a licença de desinstalação), ou a outras providências que este porventura julgasse pertinentes, para a manutenção da incolumidade ambiental da área em que se desenvolvessem.

Na prática, todavia, nos termos do citado parecer, a despeito de suas boas intenções, a proposição tinha caráter visivelmente paliativo e pouco eficaz, uma vez que parte das atividades ou empreendimentos poluidores no País – principalmente os de pequeno porte – sequer está licenciada junto ao órgão ambiental competente. Além disso, mesmo quando licenciadas, nem sempre tais atividades são fiscalizadas a contento pelo órgão ambiental. Por fim, outra parte considerável de pretensos empreendedores – em geral, justamente os mais poluidores – simplesmente “desaparece” (ao menos, juridicamente) após a conclusão de suas atividades, ou quando estas se tornam economicamente inviáveis, deixando um passivo ambiental a ser

recuperado com recursos públicos.

Ainda segundo o citado parecer, como nem todos os órgãos ambientais licenciadores (situados, na maioria dos casos, no âmbito dos estados, como já dito) possuem procedimentos técnicos definidos para a desativação de uma instalação, bem como condições técnicas e estruturais de controlar e fiscalizar o atendimento a essa nova exigência, o processo poderia se tornar bastante complexo, resultando em paralisação ou desativação ainda mais demoradas. Estas foram, portanto, as razões alegadas no citado parecer, o qual, como foi dito, acabou não sendo apreciado sequer na primeira comissão temática.

Todavia, a exemplo do que ocorre no caso do licenciamento ambiental de forma geral, alguns poucos estados e municípios brasileiros já começam a inserir a licença de desinstalação em sua legislação ambiental, como nos casos de Cachoeiro do Itapemirim/ES, Itaboraí/RJ, Itaguaí/RJ, Parnamirim/RN e Vargem Alta/ES, entre outros municípios. Entre os estados, São Paulo já criou a licença, em Minas Gerais foi constituído grupo de trabalho em 2012 para a elaboração da norma, em Goiás ela já é obrigatória desde 2011 para os donos dos pontos de combustíveis e, no Rio de Janeiro, ela consta no anteprojeto do Código Ambiental daquele estado (CAERJ).

Antes de concluir este primeiro tema, é interessante, ainda, descer a detalhes acerca de uma atividade específica, que talvez seja responsável pelos casos mais comuns de passivos ambientais e com a qual nossa Lei Maior se preocupou, dando-lhe tratamento especial. Como visto, a CF cita, no art. 225, § 1º, IV, a “instalação de obra ou atividade”, mas nada diz sobre a “desinstalação” dela, a não ser, de forma implícita, num único caso: a mineração. É o que se pode inferir do § 2º do mesmo art. 225, que estatui que “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”.

Tal exigência inspirou-se em um dos princípios consagrados no inciso VIII do art. 2º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (“recuperação de áreas degradadas”), que foi regulamentado pelo Decreto nº 97.632/1989. Tal norma prevê, em seu art. 3º, que “a recuperação deverá ter por objetivo o retorno do sítio degradado a uma forma de utilização, de acordo com um plano preestabelecido para o uso do solo, visando a obtenção de uma estabilidade do meio ambiente”.

Atualmente, esse processo se manifesta, na prática, no âmbito do chamado “Plano de Fechamento (ou de Desativação, ou de Descomissionamento) de Mina”, com a respectiva recuperação/reabilitação da área degradada. No caso da mineração, uma área descomissionada, portanto, é aquela livre de passivos ambientais e

estabilizada física, química e biologicamente, com um uso socioeconômico previamente definido, podendo até ser o de preservação ambiental.

Em verdade, essa importante etapa final da atividade extrativa mineral vem sendo objeto de normatização específica apenas em anos mais recentes, uma vez que o ainda vigente Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967, alterado, entre outras, pela Lei nº 9.314/1996) dela não se ocupou. Apesar disso, o parágrafo único do art. 55 da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) prevê esse tipo penal, ao estatuir que “nas mesmas penas [no caso, detenção, de seis meses a um ano, e multa] incorre quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão competente”.

No início do atual século, foi editada uma norma infralegal, a Portaria nº 237/2001, do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que regulamenta dispositivos do Código de Mineração mediante as chamadas “Normas Reguladoras de Mineração” (NRM), em número de 22, entre as quais as de nº 20 (“Suspensão, Fechamento de Mina e Retomada das Operações Mineiras”) e 21 (“Reabilitação de Áreas Pesquisadas, Mineradas e Impactadas”). A primeira delas define os procedimentos administrativos e operacionais nos casos citados, entre os quais o Fechamento de Mina (item 20.4), obrigando o empreendedor à apresentação e revisão periódica do Plano de Fechamento de Mina, embora sem definir o momento da apresentação e os prazos de análise pelo DNPM.

Já a NRM nº 21 estatui que, no projeto de reabilitação de áreas pesquisadas, mineradas e impactadas, devem constar, no mínimo: identificação e análise dos impactos ambientais diretos ou indiretos sobre os meios físico, biótico e antrópico; aspectos sobre as conformações paisagística e topográfica (estabilidade, controle de erosão, drenagem, adequação paisagística e topográfica e revegetação); programa de acompanhamento e monitoramento; planta atualizada na qual conste a situação topográfica atual das áreas a serem reabilitadas e aptidão e uso futuro da área, além de mapas, fotografias, planilhas, referências bibliográficas e cronograma físico e financeiro do plano de reabilitação.

Com base nessa legislação, alguns estados brasileiros estabeleceram normas específicas sobre fechamento de mina, a exemplo de Minas Gerais, o maior estado minerador do País, que o fez por meio da Deliberação Normativa nº 127/2008, do Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam). Tal norma fixa diretrizes e procedimentos para a avaliação ambiental da fase de fechamento de mina por parte do órgão ambiental mineiro, em articulação com o DNPM, de modo a garantir que os impactos ambientais, sociais e econômicos sejam mitigados, a área seja mantida

em condições seguras e estáveis, com a aplicação das melhores técnicas de controle e monitoramento, e a ela seja dado um uso que respeite os aspectos socioambientais e econômicos da área de influência do empreendimento.

3. ZONAS DE SACRIFÍCIO

A expressão “zonas de sacrifício” é utilizada pelos movimentos de Justiça Ambiental para designar localidades em que se observa uma superposição de empreendimentos e instalações responsáveis por danos e riscos ambientais. Ela tende a ser aplicada a áreas de moradia de populações de baixa renda, onde o valor da terra relativamente mais baixo e o menor acesso dos moradores aos processos decisórios favorecem escolhas de localização que concentram instalações perigosas¹.

Nessas áreas, observa-se a conjunção das decisões de localização de instalações ambientalmente danosas com a presença de agentes políticos e econômicos empenhados em atrair investimentos de todo tipo para o local, qualquer que seja seu custo social e ambiental. Esses dois processos tendem a prevalecer em áreas de concentração de moradores de menor renda e menos capazes de se fazerem ouvir nos meios de comunicação e nas esferas de decisão. A desregulação ambiental favorece os interesses econômicos predatórios, assim como as isenções tributárias, tornando tais áreas verdadeiros “paraísos fiscais”, além de “paraísos de poluição”².

Um dos exemplos mais expressivos de zona de sacrifício é o município fluminense de Duque de Caxias, onde se localizam, entre outras, a Refinaria Duque de Caxias (Reduc), da Petrobras, e inúmeras indústrias químicas ligadas a ela, o “lixão” (recentemente desativado) de Jardim Gramacho e o local da antiga fábrica de inseticidas (desativada há mais de meio século, mas que produzia compostos hoje proibidos, como o DDT e o BHC), atualmente habitada pela comunidade de Cidade dos Meninos.

A designação “zona de sacrifício” surgiu nos Estados Unidos, quando o movimento de Justiça Ambiental associou a concentração espacial dos males ambientais do desenvolvimento ao processo mais geral que produz desigualdades sociais e raciais naquele país. Tal movimento ganhou força em 1987, quando um estudo patrocinado pela Comissão de Justiça Racial da *United Church of Christ* mostrou que todos os depósitos de lixo tóxico do território americano estavam localizados em áreas habitadas pela comunidade negra. Seu resultado apontou para a existência do que passou a ser chamado de “racismo ambiental”, articulando as lutas ambientais às lutas

¹ Disponível em: www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/ea000392.pdf. Acesso em: 28/05/2013.

² Disponível em: <http://www.olharvirtual.ufrj.br/painel/2004/08jun-foco.htm>. Acesso em: 28/05/2013.

tradicionais pelos direitos civis³.

Por sua vez, Justiça Ambiental é “o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas” (Bullard, 2000). Do lado oposto, Injustiça Ambiental é “o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis” (Herculano, 2002)⁴.

Vistos, portanto, os conceitos de zonas de sacrifício e de (in)justiça ambiental, cabe agora associá-los ao processo de licenciamento ambiental, detalhado no item anterior. Tem-se como objetivo evitar que os recursos que seriam destinados à compensação do sacrifício de uma área ou população sejam destinados a outra, que não teve sacrifício algum, isto é, que seja reservada para essa área a maior parte, se não a totalidade, das compensações ambientais previstas nos EIA/Rimas. Daí ser necessário antes, até para uniformizar o conhecimento acerca do que será adiante discutido, estabelecer a diferença entre condicionantes e compensações ambientais.

Na prática, as obrigações assumidas pelo responsável por determinado empreendimento utilizador de recursos naturais ou potencialmente degradador, em processo de licenciamento ambiental, refletem, basicamente, as exigências advindas de duas fontes principais: as condicionantes estabelecidas ao longo do processo de licenciamento ambiental e a compensação ambiental advinda do cumprimento do art. 36 da Lei nº 9.985/2000 (que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC).

Outras obrigações também podem, em casos especiais, ter origens diferentes das duas anteriormente citadas, sendo reflexos, por exemplo, da assinatura de termo de compromisso do empreendedor com o órgão ambiental ou de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público ou outra entidade pública, ou como resultado de uma decisão judicial ou até da ação voluntária do empreendedor. Mas, como regra geral, pode-se dizer que as condicionantes estabelecidas pelo órgão ambiental e a compensação ambiental advinda do cumprimento do art. 36 da Lei do SNUC são os casos mais comuns de obrigações assumidas pelo empreendedor no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

³ Ver Nota de Rodapé nº 1.

⁴ Disponível em: <http://www.uff.br/analisegeoambiental/sites/default/files/PERCEP%C3%87%C3%83O%20AMBIENTAL.pdf>. Acesso em: 28/05/2013.

As condicionantes do licenciamento são estabelecidas não só pelo órgão ambiental competente, ao longo das etapas de obtenção de LP/LI/LO, mas também por outras instituições envolvidas, responsáveis, por exemplo, pela liberação do alvará de localização municipal, da autorização de desmate, da outorga do direito de uso dos recursos hídricos, da autorização/licença relativa a elementos do patrimônio natural ou cultural etc. Enfim, trata-se de condicionantes de natureza não apenas ambiental, mas também social, econômica, cultural etc., fixadas pelo órgão ambiental competente e outras entidades envolvidas e cujo descumprimento pode resultar, nos casos mais graves, até no impedimento ou suspensão da atividade (art. 14 da Lei nº 6.938/1981).

Já a compensação ambiental do art. 36 da Lei do SNUC incide apenas sobre aqueles empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente com fundamento no EIA/RIMA. Nesse caso, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação ou manutenção de uma unidade de conservação do grupo de proteção integral, seja diretamente, por ações concretas com esse objetivo, seja indiretamente, pelo recolhimento da importância em espécie a um fundo gerido por uma câmara de compensação ambiental (art. 32 do Decreto nº 4.340/2002, que regulamentou a Lei nº 9.985/2000).

A Lei do SNUC estabeleceu que o montante dos recursos destinados pelo empreendedor a essa finalidade não poderia ser inferior a 0,5% dos custos totais de implantação do empreendimento (art. 36, § 1º), o que foi seguido pelos órgãos ambientais ao longo dos anos, sendo que, em alguns casos, esse percentual chegava próximo a 5%. Assim, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) propôs ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 3.378/2004) contra esse artigo, argumentando que ele violava os princípios da legalidade, harmonia e independência entre os Poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como versava sobre indenização prévia sem mensuração e comprovação da ocorrência de dano, ocasionando enriquecimento sem causa pelo Estado.

Em 09/04/2008, após entendimentos divergentes de alguns de seus membros, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), a partir do voto do Ministro Menezes Direito, julgou a ADI parcialmente procedente, com redução do texto do inciso I, declarando inconstitucionais as expressões "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos na implantação de empreendimento" e "o percentual". Ficaram vencidos os Ministros Marco Aurélio, que julgou inconstitucional todo o dispositivo, e Joaquim Barbosa, que deu a ele interpretação conforme a Constituição sem redução de texto.

Desta forma, em outras palavras, se, por um lado, tal decisão

declarou inconstitucional o estabelecimento do piso de 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento para fins de compensação ambiental, por outro lado ela reconheceu que o instrumento é válido e deve continuar a existir. Assim, doravante, cada empreendimento teria seu próprio percentual de compensação ambiental, definido caso a caso pelo órgão ambiental responsável pelo licenciamento, a partir do cálculo dos impactos não minimizáveis gerados e que deveriam ser compensados.

Essa decisão, na prática, torna a avaliação de danos muito subjetiva e de difícil aplicação. Afinal, por exemplo, quanto vale o impacto ambiental da transformação de um ambiente lótico (de água corrente) em lântico (de água parada), provocado pelo represamento de um rio? E aquele resultante da fragmentação de unidades de conservação pela passagem de uma linha de transmissão? Que preço atribuir ao desaparecimento de um ninhal ou de um cemitério indígena? Qual é o valor da alteração de uma paisagem de grande beleza cênica? Quanto valem os elementos do patrimônio histórico, arqueológico, paleontológico ou espeleológico que não puderem ser salvos das águas de uma represa ou das detonações de uma mineração? Até que ponto tudo isso pode ser “compensado”?

Em síntese, portanto, as condicionantes do licenciamento têm natureza não apenas ambiental, sendo exigidas para minimizar (quando isso for possível) os danos causados pelo empreendimento, para compensá-los (quando não for possível a minimização dos impactos) ou, ainda, para potencializar os impactos positivos do empreendimento, que favoreçam o meio ambiente ou a população de sua área de implantação. Já a compensação ambiental do art. 36 da Lei do SNUC só incide sobre os empreendimentos que causam significativo impacto ambiental, devendo ser aplicada, caso a caso, em uma unidade de conservação do grupo de proteção integral. Em qualquer dos dois casos, é essencial que tais obrigações sejam transparentes, não apenas para o órgão ambiental, mas para o público em geral.

Com relação a esse aspecto, de interesse direto para o tema em foco, em vista do menor acesso dos moradores das zonas de sacrifício à informação e aos processos decisórios, o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública dos entes federativos está consignado, em termos gerais, no art. 37 da Lei Maior. Já em termos específicos, com relação aos estudos ambientais propriamente ditos, a previsão consta no inciso IV do § 1º do art. 225 da CF, anteriormente analisado.

A mesma previsão de transparência dos atos administrativos relativos ao meio ambiente consta na Lei nº 10.650/2003 e no art. 3º da Resolução Conama nº 237/1997. Nos casos em que o impacto ambiental é significativo, a

disponibilização ao público do EIA/Rima e a realização de audiência(s) pública(s) previamente à concessão da licença ambiental, nos termos do art. 11, § 2º, da Resolução Conama nº 001/1986, bem como da Resolução Conama nº 009/1987, visam assegurar não apenas transparência ao processo, mas também a participação das pessoas interessadas.

Todavia, na prática, o que muitas vezes ocorre é que, uma vez concedida a licença ambiental, a sociedade civil perde inteiramente o controle sobre as atividades ou os empreendimentos licenciados, se eles se encontram social e ambientalmente adequados e se vêm cumprindo as condicionantes estabelecidas. Mesmo nos casos de flagrante descumprimento destas, que podem levar à autuação pelo órgão ambiental ou à assinatura de um termo de compromisso ou TAC junto ao órgão ambiental ou ao Ministério Público, o público interessado tem pouco acesso a esses dados, não conseguindo exercer a contento seu poder fiscalizatório.

Talvez tenha sido por essa razão que o Deputado Alfredo Sirkis apresentou projeto de lei nesta Casa, visando dar maior transparência às licenças ambientais. Trata-se do PL nº 3.482/2012, que acrescenta o § 5º ao art. 10 da Lei nº 6.938/1981, estatuinto que “as licenças ambientais devem ser publicadas em seu inteiro teor, com todas as condicionantes do licenciamento, assim como os termos de ajustamento de conduta assinados em razão da eventual falta dessas licenças ou do descumprimento de suas condicionantes”. A proposição foi apensada ao PL nº 1.710/2003, do Senado Federal, que se encontra pronto para pauta no Plenário e obriga à disponibilização na internet das informações sobre o licenciamento.

O próprio Substitutivo ao PL nº 3.729/2004 e apensos, anteriormente citado, prevê, no § 1º do art. 9º, que “o licenciador deve disponibilizar para consulta por meio da internet, caso disponíveis em meio digital ou cuja digitalização seja técnica e economicamente viável, as principais informações sobre o processo de licenciamento ambiental, como forma de zelar pela transparência e publicidade dos atos administrativos sob sua responsabilidade”, incluindo onze tipos de documentos.

Entre tais documentos, citam-se: o ato de emissão ou de indeferimento da licença ambiental, incluindo, no primeiro caso, a relação das condicionantes ambientais (inciso VII); os atos de renovação ou revalidação da licença ambiental, incluindo o prazo de validade e as eventuais condicionantes ambientais adicionais (inciso VIII), e os laudos de vistoria do empreendimento durante e após o processo de licenciamento ambiental, incluindo a análise do cumprimento das condicionantes ambientais e sua eficácia (inciso IX).

Além disso, segundo o § 3º do mesmo art. 9º do Substitutivo, “é

facultado a qualquer cidadão ou organização da sociedade civil apresentar ao licenciador, nos prazos por ele estabelecidos, estudos, informações e pareceres técnicos relativos à avaliação de impactos ambientais ou ao cumprimento das condicionantes ambientais, os quais devem ser levados em consideração quando da emissão, renovação ou revalidação da licença ambiental”.

Todos os projetos mencionados levam em conta que, para o sucesso das ações de controle ambiental, não basta emitir licenças e dar transparência ao processo, é necessário fiscalizar os empreendimentos. Entretanto, como os órgãos ambientais, na maioria dos casos, ainda detêm estrutura insuficiente, o poder fiscalizatório fica prejudicado e os danos infligidos às populações menos favorecidas tendem a perdurar. Além disso, dificuldades de interlocução e de troca de informações entre os órgãos ambientais, as prefeituras e o Ministério Público, e entre eles e a sociedade civil, prejudicam a verificação de possíveis danos, a adoção de medidas para a adequação das atividades, a responsabilização dos que cometem crimes ambientais e a mitigação dos impactos socioambientais⁵.

Além da preocupação com os empreendimentos que hoje estão em atividade – os quais, de uma forma ou de outra, ainda possuem um responsável para fins civis, penais e administrativos –, outro aspecto tão ou mais grave, ambiental e socialmente, diz respeito às chamadas “áreas contaminadas”, em especial as “órfãs” – ou seja, as de empreendimentos já desativados e que não mais possuem um responsável diretamente imputável –, áreas essas que contribuem significativamente para a existência das zonas de sacrifício.

Embora não haja estatísticas precisas, em 2008 a organização não governamental Defensoria da Água lançou o relatório “O Estado Real das Águas no Brasil”, no qual identificou 21 mil áreas contaminadas, órfãs ou não, incluindo 12 mil lixões, além de postos de combustível, indústrias químicas, barragens de rejeito de mineração e diversos outros tipos de agressões ao meio ambiente⁶. Em 2009, apenas seis dessas áreas estavam em processo de recuperação, o que denota a imensa disparidade entre o passivo ambiental existente e os processos corretivos em andamento. Além disso, os valores anteriores estão bem acima daqueles oficialmente reconhecidos pelo Poder Público.

No Estado de São Paulo, por exemplo, reconhecem-se 4,1 mil terrenos contaminados, dos quais 1.329 na Capital, sendo que mais de mil deles referentes a postos de combustível e, o restante, a terrenos de indústrias que migraram

⁵ Ver Nota de Rodapé nº 2.

⁶ Disponível em: <http://www.ethos.org.br/DesktopDefault.aspx?TabID=3715&Lang=pt-BR&Alias=Ethos&itemEvenID=4338>. Acesso em: 29/05/2013.

para outras regiões e a terrenos que serviram de lixões clandestinos⁷. No Estado do Rio, ao todo, 141 áreas estão comprovadamente contaminadas por resíduos industriais, segundo dados do mapeamento que está sendo feito pelo Instituto Estadual do Ambiente (Inea)⁸. Em Minas Gerais, o Inventário de Áreas Contaminadas do Estado e a Lista de Áreas Contaminadas e Reabilitadas, da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), referentes a 2012, indicavam 530 áreas contaminadas, sendo 195 na Capital⁹.

Observa-se, portanto, que o tema das áreas contaminadas ainda é abordado no Brasil de maneira incipiente, com ausência de normas específicas e carência tanto de pessoal especializado quanto de metodologias consistentes para o gerenciamento dessas áreas. Uma das poucas exceções é o Estado de São Paulo, que, além de possuir um sistema de cadastro de áreas contaminadas, já desenvolveu metodologias mais estruturadas de identificação, avaliação, monitoramento, projeto e execução de sistemas de remediação e, ainda, critérios para a tomada de decisão quanto ao nível de contaminação ou de risco aos bens a proteger¹⁰.

O Estado de São Paulo já até tem em vigor legislação específica sobre o tema, a Lei nº 13.577/2009, que “dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, e dá outras providências correlatas”. Enquanto isso, no nível federal, o Conama editou uma norma geral, a Resolução nº 420/2009, que “dispõe sobre critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas e estabelece diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas”.

Feitas essas considerações, a reserva às áreas de sacrifício da maior parte, senão da totalidade, das compensações ambientais – ou, mais apropriadamente, dos recursos advindos das condicionantes – do processo de licenciamento, só seria possível quanto a algumas das medidas compensatórias dos impactos negativos e das potencializadoras dos impactos positivos do empreendimento. Isso não seria possível, contudo, quanto às medidas minimizadoras de impactos negativos, que constituem a maioria, pois elas se destinam aos aspectos específicos afetados negativamente pelo empreendimento. Tampouco seria possível com relação à compensação ambiental do art. 36 da Lei do SNUC, que deve ser destinada a uma unidade de conservação de proteção integral.

⁷ Disponível em: www.estadao.com.br/noticias/impreso,areas-contaminadas-1005459,0.htm. Acesso em: 29/05/2013.

⁸ Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/04/rio-de-janeiro-tem-141-areas-contaminadas-por-residuos-industriais.html>. Acesso em: 29/05/2013.

⁹ Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/12/17/interna_gerais,337529/minas-gerais-tem-530-areas-com-solo-e-agua-contaminados-segundo-a-feam.shtml. Acesso em: 29/05/2013.

¹⁰ Disponível em: www.spell.org.br/documentos/download/1620. Acesso em: 29/05/2013.

Deve-se observar, entretanto, como já dito anteriormente, que muitas áreas de sacrifício decorrem de áreas contaminadas órfãs, cuja recuperação ou remediação não mais pode ser feita no âmbito do processo de licenciamento ambiental, uma vez que o empreendimento já não se encontra em atividade ou os responsáveis por ele sequer existem. Nesses casos, outras soluções devem ser buscadas, como a constituição de um fundo com recursos de algum tributo ou contribuição, a exemplo do Superfundo norte-americano, que é um programa do governo federal adotado a partir de 1980 para limpar as áreas contaminadas daquele país, obrigando os responsáveis pelos resíduos a pagar pela descontaminação, quando é possível descobrir a paternidade.

Com objetivo semelhante, encontra-se em tramitação na Casa, ora em apreciação na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), o PL nº 2.732/2011, do nobre Deputado Arnaldo Jardim, que “estabelece diretrizes para a prevenção da contaminação do solo, cria a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Substâncias Perigosas e o Fundo Nacional para a Descontaminação de Áreas Órfãs Contaminadas e altera o art. 8º da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010”. Trata-se de relevante proposição em tramitação na Casa que, se transformada em lei, constituiria importante mecanismo para descontaminação e recuperação das áreas órfãs no País.

4. CONCLUSÃO

Após as informações e considerações anteriores, pode-se agora concluir quanto à oportunidade e repercussão, do ponto de vista ambiental, de projeto de lei que crie a licença de desinstalação e reserve às áreas de sacrifício a maior parte dos recursos das condicionantes do processo de licenciamento ambiental.

Quanto ao primeiro aspecto, nada impede que a licença de desinstalação seja legalmente prevista, como ocorrido nos estados e municípios citados, juntamente com as licenças LP/LI/LO, embora se saiba que tal medida não eliminará os passivos, apenas poderá diminuir o risco de que venham a ocorrer. Tal previsão poderia ser feita, por exemplo, no Substitutivo aos projetos de lei (PL nº 3.279/2004 e apensos) sobre licenciamento ambiental que tramitam na CMADS. Talvez mais efetivo, contudo, seja outro dispositivo proposto no Substitutivo, pelo qual o licenciador pode exigir do empreendedor a comprovação da idoneidade econômico-financeira para arcar com os custos da recuperação de áreas degradadas e da reparação de danos pessoais e materiais causados pelo empreendimento.

Com relação ao segundo aspecto, a destinação dos recursos das condicionantes do processo de licenciamento às áreas de sacrifício só poderia ser atendida

em pequeno grau, dado que a maior parte delas objetiva minimizar impactos negativos específicos provocados pelo empreendimento. É o caso, também, da compensação ambiental do art. 36 da Lei do SNUC, que deve ser destinada a uma unidade de conservação de proteção integral, por determinação legal. Todavia, do ponto de vista ambiental, as áreas de sacrifício poderiam ser objeto de ações específicas de descontaminação, a partir de recursos de um fundo, por exemplo, como previsto no PL nº 2.732/2011, em tramitação na CDEIC.

Em ambos os casos, é fundamental que a sociedade civil, em especial as populações diretamente afetadas pelos empreendimentos e atividades impactantes, sejam devidamente informadas a respeito e possam participar das tomadas de decisão. Esse é o objetivo tanto das Leis nº 6.938/1981 e 10.650/2003 e das Resoluções Conama nº 001/1986, 009/1987 e 237/1997, quanto de diversas proposições em tramitação na Casa, entre as quais os PLs nº 1.710/2003 e 3.482/2012, que se encontram prontos para pauta no Plenário, e do PL nº 3.729/2004 e apensos, em tramitação na CMADS.

Por todo o exposto, entende-se não haver necessidade de novos projetos de lei versando sobre licença de desinstalação e aplicação de recursos do licenciamento ambiental em zonas de sacrifício, visto estarem esses temas de alguma forma incluídos em proposições já em tramitação na Casa, ou serem relativamente ineficazes para os fins colimados. Além do mais, a apresentação de novos PLs sobre as matérias em foco redundaria, provavelmente, na apensação deles às respectivas proposições. É necessário, contudo, garantir que as preocupações aqui externadas sejam mantidas nas proposições citadas, bem como envidar esforços para agilizar sua tramitação, sob pena de assistirmos ao recrudescimento dos passivos ambientais e das zonas de sacrifício no País.