

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ –UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA –PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA –CMCJ ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:
FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**INSTRUMENTOS DE VIABILIZAÇÃO DAS OBRAS
PÚBLICAS PARA O ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE**

CARLA SCHMITZ DE SCHMITZ

Itajaí-SC, julho de 2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ –UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA –PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA –CMCJ ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:
FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

INSTRUMENTOS DE VIABILIZAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS PARA O ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE

CARLA SCHMITZ DE SCHMITZ

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Andrés Molina Giménez

Coorientador: Professor Doutor Marcelo Buzaglo Dantas

Itajaí-SC, julho de 2019

AGRADECIMENTOS

A Deus. Em todo o tempo, Ele tem sido o Pai, mestre, condutor e verdadeiro amigo. Ele é o sol, a luz e a natureza que me rodeia e me permite viver.

Aos meus pais. Sempre presentes, sempre positivos, corretos e incentivadores. A própria personificação do amor. Inspiração de todas as minhas conquistas.

Aos meus irmãos. Mesmo de longe, tão perto. Obrigado por sempre torcerem por mim. Vocês são meu orgulho. Somos um time! Amo vocês.

Aos meus cunhados, pelas palavras positivas e de incentivo, troca de experiências e livros emprestados.

Ao meu sobrinho Eduardo. Grata a Deus por você existir. Você é a “geração presente e futura” que me inspira a lutar pela causa ambiental e para um mundo melhor.

Aos meus sobrinhos de coração Felipe e Bruno. Sempre aprendo algo com vocês, acreditem.

Aos meus orientadores, Marcelo Buzaglo Dantas e Andrés Molina, pela condução da orientação, aulas ministradas, ensinamentos, compreensão, partilha de experiência e demonstração de que humildade e inteligência são grandes virtudes.

À Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina, pelo apoio institucional nos estudos desenvolvidos pelos integrantes da carreira, com financiamento deste curso com os recursos do Fundo de Especial de Estudos Jurídicos e Reaparelhamento - FUNJURE.

À UNIVALI e à Universidade de Alicante, bem como aos coordenadores e professores, por toda a estrutura disponibilizada no decorrer do meu aprendizado.

Aos colegas de Mestrado, pela parceria, comprometimento, solidariedade e amizade. Um agradecimento especial aos colegas de Procuradoria que também foram meus colegas de mestrado. O carinho por vocês é eterno.

Aos amigos, amigas, primas, primos e parentes, que tiveram paciência com minhas ausências e não deixaram de me incluir nas suas vidas e programações.

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram para esta realização pessoal, profissional e acadêmica.

DEDICATÓRIA

À minha família, que sempre me apoiou e me incentivou nas decisões pessoais, profissionais e acadêmicas.

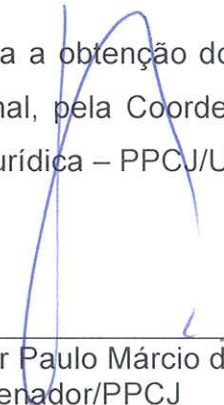
TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, julho de 2019.

**Carla Schmitz de Schmitz
Mestranda**

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

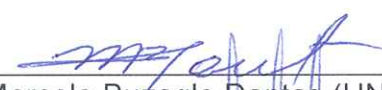


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

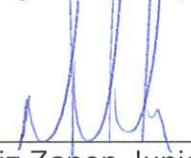
Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Doutor Andrés Molina Giménez (UNIVERSIDADE DE ALICANTE, ESPANHA) –
Presidente



Doutor Marcelo Buzaglo Dantas (UNIVALI) – Coorientador



Doutor Orlando Luiz Zanon Junior (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 24 de julho de 2019

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AAI	<i>Autorización Ambiental Integrada</i>
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
AQUA	Processo Alta Qualidade Ambiental
BREEAM	<i>Building Research Establishment Environmental Assessment Method</i>
HQE	<i>Haute Qualité Environnementale</i>
LEED	<i>Leadership in Energy and Environmental Design</i>
IDHEA	Instituto para o Desenvolvimento da Habitação Ecológica
CTE	Código Técnico de Edificação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
RIO-92	Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Rio de Janeiro 1992
LC	Lei Complementar
LEA	<i>Ley de Evaluación Ambiental</i>
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
EAE	<i>Evaluación Ambiental Estratégica</i>
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIA	<i>Evaluación Impacto Ambiental</i>
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
EVA	Estudo de Viabilidade Ambiental
EAS	Estudo Ambiental Simplificado
NEPA	<i>National Environmental Policy Act</i>
EPA	<i>Environmental Protection Agency</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RAS	Relatório Ambiental Simplificado
RAE	Relatório Ambiental Estratégico
RIA	Relatório de Impacto Ambiental
RIV	Relatório de Impacto de Vizinhança
UCs	Unidades de Conservação
DIA	Declaração de Impacto Ambiental

PPP	Políticas, Planos e Programas
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
TR	Termo de Referência
Art.	Artigo

ROL DE CATEGORIAS

Administração Pública: Pelo critério subjetivo ou orgânico, administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado. Pelo critério objetivo, consideram a administração como a atividade concreta do Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato.¹ No presente trabalho, considerar-se-á administração pública em ambos os casos, ou seja, tanto para se referir aos órgãos quanto à atividade.

Desenvolvimento sustentável: é o desenvolvimento que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades e aspirações.²

Discrecionariade: é a margem de liberdade que remanesce ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.³

Meio ambiente: é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.⁴

Obra pública: é considerada toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público. Ela pode ser realizada de forma direta, quando a obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração, por seus próprios meios, ou de forma indireta, quando a obra é contratada com terceiros por meio de licitação.⁵

¹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1966. v.1. p. 24.

² UNITED NATIONS. General Assembly. A/RES/42/187, 11 Dec. 1987. Report of the world commission on environment and development. United Nations Website, 16 Dec. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionariade e Controle Judicial**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 48.

⁴ Art. 3º, I, da Lei n. 6.938/1981.

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81F35437&inline=1>. Acesso em: 7 jun. 2019.

Sustentabilidade: princípio que diz respeito à manutenção constante das condições de vida de que depende a existência humana.⁶

Políticas Públicas: consiste em uma atividade estatal complexa e processualizada que visa à concretização dos direitos e objetivos sociais juridicamente relevantes e determinados no meio político-administrativo, em prol do interesse público qualitativo e, sobretudo, da dignidade da pessoa humana.⁷

⁶ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade:** transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 25.

⁷ REIS, Clóvis Mendes Leite Reimão dos. Reflexão sobre o conceito e o regime jurídico das políticas públicas. **Revista Jus.com.br**, jan. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45637/reflexoes-sobre-o-conceito-e-o-regime-juridico-das-politicas-publicas/2>. Acesso em: 04 mar. 2018.

SUMÁRIO

RESUMO.....	14
RESUMEN	16
ABSTRACT.....	18
INTRODUÇÃO	19
1 O DIREITO AMBIENTAL, A SUSTENTABILIDADE E AS OBRAS PÚBLICAS...21	
1.1 SURGIMENTO DO DIREITO AMBIENTAL, CONCEITO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE.....	21
1.2 A SUSTENTABILIDADE NAS OBRAS PÚBLICAS	31
1.2.1 Conceito De Obra Pública	31
1.2.2 Evolução legislativa para a inclusão do conceito de sustentabilidade na Administração Pública	33
1.2.3 Critérios para configuração de uma obra pública sustentável no Brasil	39
1.2.4 Critérios para configuração de uma obra pública sustentável na Espanha	42
1.3 RAZÕES PARA ESPECIAL ATENÇÃO ÀS OBRAS PÚBLICAS: A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELO DANO AMBIENTAL E O DUPLO REFLEXO NA SOCIEDADE.....	45
1.4 INTRODUÇÃO SOBRE O SURGIMENTO DOS INSTITUTOS DE CONTROLE	49
2 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA	5ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
2.1 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA) NO BRASIL	556
2.1.1 Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)	608
2.2 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE) NO BRASIL	66
2.2.1 Evolução histórica e conceito de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)	63
2.3 A AVALIAÇÃO AMBIENTAL NA ESPANHA: A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (<i>EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA</i>) E A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (<i>EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA - EAE</i>)	75
2.3.1 Introdução e conceito	753
2.3.2 Princípios.....	76
2.3.3 Definição Legal de Projetos, Planos e Programas	77
2.3.4 Legislação Europeia, Espanhola e das Comunidades Autônomas Espanholas	75
2.3.5 Dispensa de Avaliação Ambiental	79
2.3.6 Sujeitos envolvidos.....	810
2.3.7 Procedimentos da EIA e da AAE.....	820

3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA...	84
3.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	864
3.1.1 Conceito e Competência	84
3.1.2 Licença Ambiental e sua natureza jurídica.....	89
3.1.3 Autolicensingamento pela Administração Pública	92
3.1.4 Autorizações Ambientais Integradas e Licenças Ambientais na Espanha	96
3.2 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	107
3.2.1 Estudo de impacto de vizinhança no Brasil	105
3.2.2 Estudo de impacto de vizinhança na Espanha	112
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 114
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 1228

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na área de Concentração denominada “Fundamentos do Direito Positivo”, enquadrando-se na Linha de Pesquisa “Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente”. O objetivo científico da pesquisa é investigar, apresentando elementos e subsídios teóricos, os instrumentos existentes no ordenamento jurídico que contribuam de alguma forma para a sustentabilidade de obras e empreendimentos, especialmente os com finalidade pública. Ainda, verificar que contribuições o direito espanhol pode oferecer ao nosso sistema legal, de forma a aprimorar os institutos de controle e prevenção. Os objetivos específicos são: a) especificar a importância da especial atenção àquilo que é público, eis que pertencente a toda a sociedade; b) analisar os critérios para que uma obra e empreendimento público seja considerado sustentável; c) esboçar as bases conceituais e teóricas das avaliações ambientais, licenciamento e licenças ambientais; d) estabelecer os parâmetros para que o autolicensing pela administração pública seja considerado válido; e) verificar o funcionamento destes institutos em outras partes do mundo, especialmente na Espanha; f) examinar a possibilidade de colaboração ordenamento jurídico espanhol para o nosso sistema.

Inicia-se o Capítulo 1 com a evolução histórica do direito ambiental, tanto no Brasil quanto no Mundo. Em seguida, foi feita uma breve exposição sobre sustentabilidade e suas dimensões.

O Capítulo 2 dedica-se à Avaliação Ambiental, desdobrada em Avaliação de Impacto Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica, com análise dos institutos no Brasil e na Espanha, apontando-se os méritos e as deficiências dos ordenamentos.

No Capítulo 3, realizou-se abordagem do Licenciamento Ambiental, com ênfase à natureza jurídica da licença ambiental e às discussões acerca do autolicensing, tendo em vista a polêmica envolvendo este instituto. Por fim, foi abordado o Estudo de Impacto de Vizinhança, ferramenta importante para uso pelo Poder Público Municipal para o controle de obras no que se refere aos seus reflexos nos arredores do empreendimento.

Ao final, foram tecidas as considerações finais, nas quais esboçou-se conclusões acerca dos pontos positivos e louváveis dos institutos, bem como das melhorias que ainda podem ser feitas no que se refere a regulamentação e implementação.

Palavras-chave: Obras Públicas. Sustentabilidade. Instrumentos.

RESUMEN

Esta disertación se inserta en el área de concentración llamada "Fundamentos del derecho positivo", en línea con la línea de investigación "Derecho, desarrollo urbano y medio ambiente". El objetivo científico de la investigación es investigar, presentando elementos teóricos y subsidios, los instrumentos existentes en el sistema legal que contribuyen de alguna manera a la sostenibilidad de obras y empresas, especialmente aquellas para fines públicos. Además, verificar qué contribuciones puede hacer la legislación española a nuestro sistema legal para mejorar los institutos de control y prevención. Los objetivos específicos son: (a) especificar la importancia de prestar especial atención a lo público, ya que pertenece a toda la sociedad; b) analizar los criterios para que una obra pública y una empresa se consideren sostenibles; c) esbozar las bases conceptuales y teóricas de las evaluaciones ambientales, licencias y permisos ambientales; d) establecer los parámetros para que la administración pública autorice la licencia para que se considere válida; e) verificar el funcionamiento de estos institutos en otras partes del mundo, especialmente en España; f) examinar la posibilidad de colaboración del sistema legal español para nuestro sistema.

El Capítulo 1 comienza con la evolución histórica del derecho ambiental, tanto en Brasil como en el mundo. Luego, se realizó una breve presentación sobre sostenibilidad y sus dimensiones.

El Capítulo 2 está dedicado a la Evaluación Ambiental, desglosado en Evaluación de Impacto Ambiental, Estudio del Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica, con análisis de los institutos en Brasil y España, señalando los méritos y deficiencias de las ordenanzas.

En el Capítulo 3, se adoptó un enfoque de Licenciamiento Ambiental, enfatizando la naturaleza legal de la licencia ambiental y las discusiones sobre la auto-licencia, en vista de la controversia que rodea a este instituto. Al final, se abordó el Estudio de Impacto en los Vecindarios, una herramienta importante para uso del Gobierno Municipal para el control de las obras con respecto a sus reflexiones en los alrededores de la empresa.

Al final, se hicieron los comentarios finales, en los que se extrajeron conclusiones sobre los puntos buenos y loables de los institutos, así como las mejoras que aún se pueden hacer con respecto a la regulación y la implementación.

Palabras clave: Obras públicas. Sostenibilidad. Instrumentos.

ABSTRACT

This dissertation is part of the area of concentration “Fundamentals of Positive Law” and of the line of research “Law, Urban Development and Environment”. The scientific objective of this research is to investigate, presenting theoretical elements and support, the instruments in the legal system that contribute in some way to the sustainability of works and enterprises, especially those for public purposes. It also investigates the contributions that Spanish law can offer to our legal system, in order to improve the institutes of control and prevention. Its specific objectives are: (a) to specify the importance of paying particular attention to what is public, as it belongs to the whole of society; b) to analyze the criteria for a public work and enterprise to be considered sustainable; c) to outline the conceptual and theoretical basis of environmental assessments, licensing and environmental permits; d) to establish the parameters for self-licensing for the public administration to be considered valid; e) to verify the functioning of these institutes in other parts of the world, especially Spain; and f) to examine the possibility of collaboration between the Spanish legal system and our system.

Chapter 1 begins by addressing the historical evolution of environmental law, which has evolved substantially, both in Brazil and elsewhere around the world. It then briefly presents sustainability and its dimensions.

Chapter 2 is devoted to Environmental Assessment, broken down into Environmental Impact Assessment, Environmental Impact Study and Strategic Environmental Assessment, with an analysis of the institutes in Brazil and Spain, highlighting the merits and deficiencies of the legal systems.

Chapter 3 focuses on Environmental Licensing, emphasizing the legal nature of the environmental license and discussions about self-licensing, in view of the controversy surrounding this institute. At the end, it addresses the Neighborhood Impact Study, an important tool for use by the Municipal Government to control of works with regard to their repercussions on the area around the enterprise.

At the end, some final remarks were given, drawing conclusions about the good and laudable points of the institutes, as well as the improvements that can still be made with regard to regulation and implementation.

Keywords: Public Works. Sustainability. Instruments.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali, em dupla titulação com o título de Mestre pela Universidade de Alicante (por meio de seu Instituto de Águas e Ciências Ambientais). O objetivo científico é demonstrar a relevância do controle e fiscalização ambiental dos empreendimentos, obras, planos e projetos políticas públicas, dada importância pela titularidade coletiva.

A pesquisa se principia com uma abordagem histórica do direito ambiental, sobre alguns os princípios constitucionais e evolui para uma reflexão teórica sobre os instrumentos jurídicos de proteção ambiental, findando na relevância sobre a necessidade de sua aplicação pelo setor público.

Para a pesquisa foram levantadas as seguintes hipóteses:

- a) os instrumentos hoje existentes para controle ambiental são suficientes para que as obras públicas alcancem a sustentabilidade?
- b) as obras públicas sujeitam-se aos mesmos instrumentos de controle aos quais se sujeitam as obras particulares?
- c) existe especial importância para que se faça o controle de viabilidade de obras públicas?
- d) é legítimo um autolicensing pelo próprio poder público em relação aos seus empreendimentos?
- e) o ordenamento jurídico brasileiro pode contribuir em algo no que se refere a instrumentos de controle de sustentabilidade na Espanha?
- f) o ordenamento jurídico espanhol pode contribuir em algo no que se refere a instrumentos de controle de sustentabilidade no Brasil?

Inicia-se o Capítulo 1 com a evolução histórica do direito ambiental, que ganhou destaque tanto no Brasil quanto no Mundo, tendo em vista as crescentes agressões à natureza. Na tentativa de dar máxima proteção ao meio ambiente, o mundo vem tratando das questões e problemas de maneira similar e integrada, abordando em cada uma das conferências temas de interesse geral, como aquecimento global, desenvolvimento sustentável, estudos ambientais, entre outros. Em seguida, foi feita uma breve exposição sobre sustentabilidade e suas dimensões. Ainda neste capítulo, é dado um enfoque às obras públicas, salientando o seu

conceito, os requisitos para que uma obra seja considerada sustentável, as disposições legais que dispõem acerca da sustentabilidade já no momento da licitação e a importância de um estudo aprofundado no que se refere às obras públicas, tendo em vista o interesse público envolvido.

O Capítulo 2 dedica-se à Avaliação Ambiental, desdobrada em Avaliação de Impacto Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica, com análise dos institutos no Brasil e na Espanha, apontando-se os méritos e as deficiências dos ordenamentos. Para melhor ilustrar este trabalho, apresentou-se trechos do EIA/RIMA referente à ampliação do Aeroporto Hercílio Luz, em Santa Catarina.

No Capítulo 3, realizou-se abordagem do Licenciamento Ambiental, com ênfase à natureza jurídica da licença ambiental e às discussões acerca do autolicensing, tendo em vista a polêmica envolvendo este instituto. Na segunda parte deste capítulo, foi abordado o Estudo de Impacto de Vizinhança, ferramenta importante e utilizada pelo Poder Público Municipal para o controle de obras e reflexos nos arredores do empreendimento a ser construído ou desenvolvido.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos sobre a necessidade de melhoria dos instrumentos que já existem à disposição da administração pública para o controle ambiental tanto das obras particulares quanto de suas próprias obras, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Quanto à metodologia empregada, na fase de Investigação foi utilizado o método indutivo. Na fase de tratamento dos dados, utilizou-se o método cartesiano, enquanto o relatório da pesquisa é composto na base lógica indutiva. As técnicas de investigação são a da pesquisa bibliográfica e documental, da categoria e dos conceitos operacionais, os quais estão apresentados em glossário inicial, levados em conta os parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/Univali.⁸

⁸ PASSOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.p. 81/94.

CAPÍTULO 1

O DIREITO AMBIENTAL, A SUSTENTABILIDADE E AS OBRAS PÚBLICAS

1.1 SURGIMENTO DO DIREITO AMBIENTAL, CONCEITO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

O ser humano sempre explorou recursos naturais do planeta. Existem modestas manifestações acerca da proteção ambiental desde a Antiguidade, inclusive com registros bíblicos, conforme *Gênesis*: "Tomou, pois, o Senhor Deus o homem, e o pôs no jardim do Éden para o lavrar e guardar."⁹ Assim também em *Salmos*: "Ao Senhor pertence a terra e tudo o que nela contém; o mundo, e os que nela habitam."¹⁰

No Brasil, o legislador ordinário optou por trazer expressamente o conceito de meio ambiente: "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas."¹¹ De acordo com a Resolução n. 306/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA): "Meio Ambiente é o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas."¹²

José Afonso da Silva, constitucionalista brasileiro, conceitua o 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".¹³

Entretanto, vários autores nacionais incluem uma quarta faceta, dentre eles Luiz Paulo Sirvinskas, que assim classifica o meio ambiente:

-natural, formado pela atmosfera, águas superficiais e subterrâneas, mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna, a

⁹ BÍBLIA SAGRADA. Gênesis 2:15. Traduzida da Vulgata e anotada pelo Padre Matos Soares. 15. ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1998.

¹⁰ BÍBLIA SAGRADA. Salmos 24:01, 1998.

¹¹ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 8 ago. 2018.

¹² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. Resolução n. 306, de 5 de julho de 2002. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹³ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 2.

flora, o patrimônio genético e a zona costeira (artigo 225 da CF);
 -cultural, integra os bens da natureza material e imaterial, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (artigo 215 e 216 da CF);
 -artificial, integra os equipamentos urbanos, os edifícios comunitários – arquivo, registro, biblioteca, pinacoteca, museu e instalação científica ou similar (artigos 21, XX, 182 e s. e 225 da CF);
 -do trabalho, integra a proteção do homem em seu local de trabalho, com observância às normas de segurança (artigos 200, VII e VIII, e 7º, XXII da CF).¹⁴

Ramón Martín Mateo, catedrático da Universidade de Alicante, entende o Meio Ambiente como sendo o conjunto de circunstâncias físicas que rodeiam os seres vivos, contrapondo o físico e a moral, e fazendo ênfase em um continente e não em um conteúdo: animais, plantas e microrganismos que compõem os ecossistemas.¹⁵

Vários textos constitucionais de outros países incluem disposições explícitas sobre meio ambiente. A esse propósito, o professor peruano Luiz Huerta Guerrero refere como exemplos, na Europa, a Constituição de Portugal, de 1976, a Constituição Suíça, de 1971, a Constituição Grega, de 1975, as reformas da Constituição Finlandesa, a partir de 1980, a Constituição Holandesa, de 1983, a Constituição Sueca, no Instrumento de Governo de 1994, e a Constituição Alemã, a partir da reforma de 1994, e, na América Latina, a Constituição do Chile, de 1980, a Constituição da Colômbia, de 1991, a Constituição Argentina, de 1994, a Constituição da Bolívia, de 2008, a Constituição do Equador, de 2008, e a Constituição Peruana, de 1993.¹⁶

A Constituição Federal (CF/88), em seu artigo 225, assim estabelece: “Todos têm 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”.¹⁷

¹⁴ SIRVISNSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 127.

¹⁵ MARTÍN MATEO, Ramon. **Tratado de derecho ambiental**. v.1. Madrid: Trivium, 1990. p. 83.

¹⁶ GUERRERO, Luis Huerta. **Constitucionalización del derecho ambiental**. Disponível em: <http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2014/06/Constitucionalizacion_del_derecho_ambiental.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019. p. 485-489.

¹⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

É com a promulgação da CF/88, que o Meio Ambiente é incorporado no Ordenamento Jurídico sob uma nova categoria, agora sob o enfoque de direito fundamental, seguindo a tendência mundial de constitucionalização do Direito Ambiental. Assinala Sirvinskaskas: “meio ambiente e qualidade de vida fundem-se no direito à vida, transformando-se num direito fundamental”¹⁸.

José Afonso da Silva esclarece que se deve ter consciência de que o direito à vida é matriz de todos os demais direitos fundamentais e por isso deve orientar as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Adverte que é o direito à vida que está em jogo quando se discute a tutela do meio ambiente, instrumental pelo qual se protege valor maior, a qualidade da vida.¹⁹

A Constituição Espanhola de 1978, por sua vez, não reconhece o Meio Ambiente como direito fundamental diretamente invocável pelos cidadãos pela via de amparo, mas sim como princípio reitor do ordenamento com a finalidade de garantir a defesa do interesse coletivo. Portanto, o princípio de defesa ao Meio Ambiente é reconhecido em benefício direto da coletividade e sua aplicabilidade é mitigável com relação aos demais direitos e bens constitucionais. Entende-se que a defesa do Meio Ambiente é indispensável para o alcance do desenvolvimento sustentável.²⁰

Assim dispõe a Constituição espanhola, em seu artigo 45:

Artigo 45 1. Todos têm o direito de desfrutar de um meio ambiente adequado ao desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de conservá-lo. 2. Os poderes públicos velarão pela utilização racional de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva. 3. Para quem violar o disposto no parágrafo anterior, nos termos fixados pela lei se estabelecerão sanções penais ou, se o caso, administrativas, assim como a obrigação de reparar o dano causado.²¹

Referido artigo está localizado no Capítulo III do Título I da Constituição Espanhola (princípios reitores da política social e econômica). Maria Vitoria de Mora assevera que os princípios reitores deste capítulo projetam uma eficácia particular, já

¹⁸ SIRVISNSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 46.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 69-70.

²⁰ CUTANDA, Blanca Lozano. **Derecho Ambiental Administrativo**. 8.ed. Madrid: Ed.Dykinson. 2007, p.70-72.

²¹ ESPAÑA. Constitución española de 1978. Disponível em: , <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

que a teor do artigo 53.3 do texto constitucional seu reconhecimento, respeito e proteção se limitam a informar a legislação positiva, a prática judicial e a atuação dos poderes públicos, podendo ser alegados apenas diante da jurisdição ordinária de acordo com o que disponham as leis que os desenvolvem.²²

No Brasil, as primeiras manifestações de preocupação com o meio ambiente já aparecem no período colonial, a partir do ano de 1500. As Ordenações Afonsinas traziam regras sobre o corte de árvores frutíferas. As Ordenações Manoelinas regulamentavam a caça e a exploração mineral. Por fim, as Ordenações Filipinas protegiam as águas. Eram os primeiros sinais de uma tímida manifestação ambiental em nossa nação.

A nossa primeira Constituição, a Carta Imperial de 1924, trouxe pouquíssimo sinal de preocupação com o meio ambiente. Apresentou, contudo, um importante avanço com a declaração dos direitos individuais e sociais tais como saúde, ensino básico, colégios e universidades. Observe-se que é também deste período o Código Criminal de 1830, que criminalizou o corte ilegal de madeiras.

A ausência de tecnologia por um longo período da história, quando ainda não era possível explorar os recursos naturais com tanto afinco, e a natureza conseguia se auto reestruturar, levou a uma concepção de que sempre haveria uma fonte inesgotável de recursos, que poderiam ser utilizados sem preocupações quanto à sua disponibilidade no médio e longo prazo.

Embora ao longo de sua história algumas civilizações tenham conhecido problemas graves ligados ao uso excessivo de determinados recursos como a água, a caça e a madeira, esse problema tornou-se mais evidente a partir do século XIX, momento em que a população humana multiplicou-se exponencialmente (multiplicou-se cerca de quatro vezes) e eclodiu a Revolução Industrial, dotando o homem com muitos benefícios mas também com a capacidade tecnológica para afetar o meio ambiente de forma irreversível. Foi o início de fenômenos mais graves como o secamento de lagos e rios, a inversão térmica, as ilhas de calor, enfim, a contaminação ou o esgotamento de diversos recursos indispensáveis à vida humana.

²² DE MORA, Maria Victoria García-Atance y GARCIA et al. **Derecho constitucional III: derechos y libertades**. Madrid: Colex, 2003. p. 360-361.

Com o desenvolvimento das máquinas a vapor e de combustão, aumentou consideravelmente a exploração de recursos naturais. Essa mudança tecnológica e de produção foi responsável pelo crescimento econômico, porém trouxe grandes problemas tendo em vista a falta de consciência acerca da necessidade de um crescimento ecologicamente e socialmente viável e isonômico. Os britânicos viram na poluição causada pelas fábricas um símbolo de vitória, e não perceberam de pronto os efeitos do modelo industrial, marcado por precárias condições de vida, desigualdade social e agressão ambiental. Iniciou-se uma fase da história baseada em produção e consumo.

Após a Proclamação da República, a Constituição de 1891 previu a competência da União para legislar sobre minas e terras. O Código Civil de 1916 trazia dispositivo reprimindo o uso nocivo da propriedade. Nas décadas seguintes, começaram a surgir os primeiros diplomas legais com regras específicas de matéria ambiental, dentre as quais destacam-se: Código Florestal de 1934, Código de Águas, Lei de Proteção ao Patrimônio Cultural, Histórico e Artístico, Código de Pesca, Código de Minas, dentre outras.

A Constituição de 1934 estabeleceu proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural, bem como conferiu à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração, sem excluir a competência dos Estados para legislar acerca das peculiaridades locais. Ou seja, foi um importante avanço no que se refere à proteção constitucional da exploração do meio ambiente.

A Carta de 1937 (a “Polaca”, outorgada por Getúlio Vargas em um “golpe”, em um período denominado “Estado Novo”), aumentou o leque da competência legislativa, limitado na Constituição anterior, para questões como água, energia, hidroelétrica, floresta, caça, pesca, riquezas do subsolo, bens de domínio federal.

A Constituição de 1946, de cunho extremamente liberal e democrático, deu mais autonomia aos Estados e trouxe no artigo 175 a defesa do patrimônio paisagístico, histórico e cultural: “Art. 175 - As obras, monumentos e documentos de

valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público.”²³

Na década de 60, com a ascensão dos movimentos ecológicos, foram elaborados diplomas legais mais diretamente destinados à prevenção e controle da degradação ambiental, por exemplo: Estatuto da Terra, Código Florestal de 1965, Lei de Proteção à Fauna, Código de Pesca, Código de Mineração, Lei de Política Nacional de Saneamento Básico, Lei sobre Política Nacional de Saneamento, dentre outras.

A Constituição de 1967, elaborada sob a pressão dos militares, preocupava-se primordialmente com a segurança nacional. Na parte ambiental, manteve a mesma linha das constituições anteriores, com certa evolução. Ocorre que, por se tratar de uma constituição nominativa, seus dispositivos não tiveram grande aplicação no campo prático.

Um fato mundialmente relevante para questões ambientais, ocorrido também nesta década de 60, foi o lançamento do livro "A Primavera Silenciosa" (1962), escrito pela bióloga marinha Rachel Carson. Esta obra marcou época pelo inovador sinal de alerta sobre o uso indiscriminado de agrotóxicos e se tornou um dos primeiros *best-sellers* sobre a questão ambiental, num contexto de organização da luta ecológica. Referido livro é considerado o primeiro alerta mundial contra os efeitos nocivos dos pesticidas, influenciando inclusive a criação da agência de proteção ambiental nos Estados Unidos (conhecida como *National Environmental Policy Act - NEPA*) e inspirou movimentos ambientalistas em diversos países. No entendimento do administrativista Wellington Pacheco Barros, serviu para criar uma consciência sobre a necessidade de imposição de uma legislação mais rígida e protetiva do meio ambiente, travando uma verdadeira guerra contra o desenvolvimento industrial causador de danos ambientais imensos.²⁴

O jurista argentino Adrian Rosolen elucida que a questão ambiental surge com forte ímpeto em meados dos anos 60, quando a sociedade começa a perceber os limites reais para o paradigma de crescimento sustentável e ilimitado de modelo de desenvolvimento tradicional, caracterizado pela poluição, degradação e esgotamento

²³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 13 jul. 2018.

²⁴ BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 06.

de recursos. Ora, a visão ambiental está voltada para as necessidades de desenvolvimento e tal antinomia se mostra irreduzível.²⁵

Outro fato apontado por Wellington Pacheco Barros como iniciativa de preservação dos recursos naturais do planeta foi a realização de um relatório pelo Clube de Roma, entidade formada por intelectuais e empresários, intitulado “Os Limites do Crescimento”, realizado em 1972, que produziu estudos científicos a respeito da preservação ambiental.²⁶

Ao final do século XIX, com as profundas mudanças socioculturais, iniciou-se um período de reflexão sobre os danos causados à natureza, o que foi a gênese de uma consciência ecológica, deixando de ser assunto restrito aos ativistas e pensadores e adquirindo uma postura global.

Ademais, com o crescimento populacional houve uma necessidade de crescimento habitacional, econômico e industrial, para os quais é necessária a extração de materiais do meio ambiente (areia, água, minerais etc.).

A professora espanhola do curso de Direito da Universidade de Murcia, Maria Teresa Vicente Giménez, explica que a exploração humana do ambiente natural sempre existiu, o homem influenciou constantemente o meio ambiente e causou sua regressão em uma extensão diferente, mas o ecossistema superou essa regressão com seu próprio mecanismo, cuja intensidade não foi superior a outras causas de regressão natural. É agora que o fenômeno atinge conotações completamente diferentes, porque a exploração excessiva do homem e a não conservação do ambiente natural determinam um processo de regressão severa, uma destruição irreversível do ecossistema que vem questionar a sucessão ecológica. Nesta etapa civilizatória, que coincide com a chamada revolução industrial e tecnológica, a exploração adquire uma nova dimensão. Trata-se da exploração da totalidade da biosfera como uma unidade, que também torna universal a dispersão do lixo e introduz

²⁵ ROSOLEN, Adrián. et al. **Reparacion Ambiental**. Editorial Ciudad Argentina: Madrid, 2002. p.174. No original: “*La problemática ambiental es de antigua data pero emerge con sostenido impulso a mediados de los años sesenta, cuando el hombre empieza a percibir límites reales al paradigma del crecimiento sostenido e ilimitado del modelo de desarrollo tradicional, caracterizado por contaminación, deterioro y agotamiento de recursos. La visión ambiental es enfrentada con las necesidades del desarrollo, en una antinomia que pareciera irreductible*”. (tradução livre)

²⁶ BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito ambiental**, 2008. p. 10.

como hábitos de vida do homem moderno uma exploração desenfreada do meio ambiente que alimenta o metabolismo cultural.²⁷

Assim, a humanidade passou a perceber que os recursos naturais são finitos e necessários para a sua sobrevivência. Aquela impressão de que um dia sofreríamos com o uso inadequado da natureza deixou de ser uma realidade distante, fazendo surgir a necessidade de se pensar no conceito de sustentabilidade. Os danos causados à natureza já foram muitos, e os seres humanos estão pagando por isso.

Pautados nos alertas ambientais que se manifestaram em todo o planeta, em 1972 a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou uma das mais famosas conferências mundiais: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e aprovou a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida como Declaração de Estocolmo. Esta Convenção serviu de inspiração para as Constituições de diversos países no que se refere à matéria ambiental, bem como influenciou o legislador pátrio e, também, a Assembleia Constituinte de 1988.

De acordo com Phillipe Le Prestre, professor de Ciência Política da Universidade de Quebec, foram quatro os motivos para a realização dessa Conferência:

- a) o aumento da cooperação científica nos anos 60, da qual decorreram inúmeras preocupações, como as mudanças climáticas e os problemas da quantidade e da qualidade das águas disponíveis; b) o aumento da publicidade dos problemas ambientais, causado especialmente pela ocorrência de certas catástrofes, eis que seus efeitos foram visíveis (o desaparecimento de territórios selvagens, a modificação das paisagens e acidentes como as marés negras são exemplos de eventos que mobilizaram o público); c) o crescimento

²⁷ GIMÉNEZ, Maria Teresa Vicente (Coord.). **Justicia ecologica y protección del medio ambiente**. Madrid: Editorial Trotta, 2002. p.22/23. (tradução livre)

No original: *"La explotación humana del medio natural ha existido siempre, el hombre ha incidido constantemente en el medio y provocado su regresión en distinta medida, pero el ecosistema ha ido superando con su propio mecanismo esta regresión, cuya intensidad no era superior a otras causas de regresión naturales. Es actualmente cuando el fenómeno alcanza connotaciones totalmente distintas, debido a que la explotación excesiva del hombre y la no conservación del medio natural determinan un proceso de grave regresión, una destrucción irreversible del ecosistema que llega a cuestión de sucesión ecológica. En esta etapa civilizatoria, que coincide con la llamada revolución industrial y tecnológica, la explotación adquiere una nueva dimensión. Se trata de la explotación de la humanidad entera del conjunto de la biosfera como una unidad, lo que hace también universal la dispersión de los residuos e introduce como hábitos de vida del hombre moderno una desaforada explotación del medio ambiente del que se alimenta el metabolismo cultural"*.

econômico acelerado, gerador de uma profunda transformação das sociedades e de seus modos de vida, especialmente pelo êxodo rural, e de regulamentações criadas e introduzidas sem preocupação suficiente com suas consequências em longo prazo; d) inúmeros outros problemas, identificados no fim dos anos 1960 por cientistas e pelo governo sueco, considerados de maior importância, afinal, não podiam ser resolvidos de outra forma que não a cooperação internacional. São exemplos destes problemas as chuvas ácidas, a poluição do Mar Báltico, a acumulação de metais pesados e de pesticidas que impregnavam peixes e aves.²⁸

A referida Declaração de Estocolmo contém 26 princípios, sendo que em vários destes é possível identificar a preocupação com o crescimento e o desenvolvimento sustentável. Eis a redação do princípio 1:

Princípio 1: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.²⁹

Ainda, a título de exemplo, o princípio 5: “Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.”³⁰

Foi também na Conferência de Estocolmo que restou criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual retomou as discussões ambientais em 1983. Assim, em 1987, esta comissão trouxe o relatório da Primeira Ministra e médica norueguesa Gro Harlem Brundtland, com o título “Nosso Futuro Comum”. Nesse relatório houve o efetivo reconhecimento da expressão “desenvolvimento sustentável”, estabelecido como “aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades e aspirações”, expressão esta que passou a ser utilizada nos mais diversos manifestos jurídicos, científicos e políticos.

Este relatório exerceu forte influência sobre a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente realizada no Rio de Janeiro em 1992 (RIO-92), a qual focou as

²⁸ LE PRESTRE, Philippe G. **Ecopolítica Internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2005. p. 174-175.

²⁹ Direitos Humanos na Internet. Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano – 1972. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

³⁰ ONU. Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano. Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 12 fev. 2019.

discussões na necessidade de compatibilidade do desenvolvimento com a proteção dos bens ambientais, tendo discutido ainda outras questões importantes (por exemplo, a questão do aquecimento global e mudanças climáticas).³¹

No entanto, foi apenas na “RIO+10”, realizada em Johannesburg em 2002, também denominada “Cúpula da Terra”, que o conceito de sustentabilidade foi aprimorado, recebendo uma tríplice dimensão, qual seja: ambiental, econômica e social. Estes três pilares básicos estariam na mesma posição hierárquica, devendo ser complementares e dependentes, para garantir um futuro melhor para a humanidade.³²

A dimensão ambiental da sustentabilidade está atrelada à efetiva preservação do meio ambiente natural, essencial à qualidade de vida. Ou seja, preocupa-se em preservar o ecossistema, bem como seus compartimentos de matéria e energia, abrangendo desde os seres microbianos até as espécies mais complexas e evoluídas.³³

A dimensão social, por sua vez, está ligada à garantia dos direitos sociais, pois a satisfação destes está intimamente ligada a condições ambientais adequadas, por exemplo, acesso a água potável, saneamento básico, alimentação saudável, moradia digna e segura etc. Assim, está pautada no princípio da dignidade da pessoa humana, buscando uma igualdade social, com nivelamento de renda e acesso amplo à educação, moradia, alimentação, lazer etc.³⁴

Por fim, a dimensão econômica da sustentabilidade está pautada no desenvolvimento da economia com a finalidade de melhorar a qualidade de vida das pessoas. Assim, desenvolvimento sustentável se traduz em um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia, de forma que o máximo econômico reflita um máximo ecológico.³⁵

³¹ ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

³² O texto original e completo do Plano de Ação, em inglês, está disponível em: http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.htm

³³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2016. p. 71.

³⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2016. p. 71.

³⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**, 2016. p. 71.

Por sua vez, o jurista e professor Juarez Freitas divide as dimensões da sustentabilidade em cinco: social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental.³⁶

O doutrinador ambientalista espanhol Gabriel Real Ferrer defende que integram a sustentabilidade quatro dimensões, sendo elas: social, econômica, ambiental e tecnológica.³⁷ Referido autor traz inclusive a explicação sobre o direito à sustentabilidade, nos seguintes termos:

O direito da sustentabilidade é um pensamento correto em termos de espécies e em termos de solução de problemas globais. Traz parte da estrutura clássica das ordens jurídicas sociais, econômicas e ambientais, que são características dos Estados soberanos, mas transborda esse escopo. É um ramo da lei emergente em transformação, que se arrastou para trás do direito ambiental, questões sociais e econômicas, na busca por uma sociedade global. Consequentemente, o meio ambiente faz parte de um todo maior.³⁸

O economista polonês Ignacy Sachs, referência no ramo da ecossocioeconomia, elaborou o conceito de desenvolvimento sustentável sob uma perspectiva holística, indo além de conceitos ambientais. Sua tese assevera que, em razão da complexidade do tema, para que se possa chegar ao mais próximo da realidade, a sustentabilidade deve ser considerada nas seguintes dimensões: ambiental, econômica, social, ecológica, espacial, cultural e política (nacional e internacional).³⁹

Seja qual for a classificação adotada, deve-se ter em mente que as diferentes dimensões da sustentabilidade se entrelaçam e se constituem mutuamente, de forma dialética, que não deve ser rompida, não se tratando, portanto, de singela

³⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 55-71.

³⁷ REAL FERRER, Gabriel. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. ¿Construimos juntos el futuro?** Revista NEJ – Eletrônica, v. 17, n. 3, p. 310-326, 2012. p. 320.

³⁸ REAL FERRER, Gabriel. **El derecho ambiental y el derecho de la sostenibilidad**. In: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales. Asunción, 2008. (tradução livre). Disponível em: <http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/6%20Real%20Ferrer%20Der%20amb%20derecho%20a%201a%20sost.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019. No original: “*El derecho de la sostenibilidad es un derecho pensado en términos de especie y en términos de resolver problemas globales. Trae parte de la estructura clásica de los órdenes jurídico, social, económico y ambiental, que son propios de los Estados soberanos, pero desborda ese ámbito. Es una rama del derecho emergente en transformación, que ha arrastrado tras de sí al derecho ambiental, las cuestiones sociales y económicas, en la búsqueda de una sociedad global. En consecuencia, lo ambiental forma parte de un todo más grande.*”

³⁹ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 85-88.

reunião de características esparsas, mas de dimensões intimamente vinculadas, componentes essenciais à modelagem do desenvolvimento, conforme bem apontado pelo professor Juarez Freitas.⁴⁰

Assinale-se que a sustentabilidade e o Desenvolvimento Sustentável são por vezes tratados como sinônimos, contudo as terminologias apontam conceitos distintos para a maioria da doutrina atual. Sobre o assunto, Christian Luiz da Silva e Judas Tadeu Grassi Mendes elucidam que a sustentabilidade e o Desenvolvimento Sustentável respectivamente, se diferem:

como um processo em que o primeiro se relaciona com o fim, ou objetivo maior, e o segundo com o meio. Todavia, esta distinção está imersa em uma discussão ideológica que se insere em pensar algo para o futuro ou em se preocupar com ações presentes e impactos no futuro. O foco principal, ao se discursar e se preocupar com a sustentabilidade, está na vinculação do tema ao lugar a que se pretende chegar; enquanto, como desenvolvimento, o foco está em como se pretende chegar.⁴¹

Não obstante se apresentarem de maneira distinta, a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável designam concepções complementares entre si. O princípio do desenvolvimento sustentável objetiva equilibrar o desenvolvimento econômico com o uso sustentável dos recursos naturais. o princípio da sustentabilidade, por sua vez, surge como uma resposta à fratura da razão modernizadora e como uma condição para construir uma nova racionalidade produtiva, fundada no potencial ecológico e em novos sentidos de civilização a partir da diversidade cultural do gênero humano.⁴²

Sobre o desenvolvimento sustentável, o sociólogo e ambientalista espanhol Jorge Riechmann salienta:

Devemos repetir uma e outra vez que o crescimento econômico ilimitado não é possível dentro de uma biosfera finita, e globalmente já temos ultrapassado os limites do crescimento. No geral, o que precisamos é de desenvolvimento sem crescimento (quantitativo), e, finalmente, esta é a única breve definição de desenvolvimento sustentável, que não trai o conteúdo radical do conceito. A situação

⁴⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2016. p. 71.

⁴¹ SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (orgs). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar**. Petrópolis: Vozes. 2005. p.13.

⁴² HUNTIGTON, Samuel Phillips. **Choque de civilizaciones? texto crítico de Pedro Martinez Montáñez**. Madrid: Tecnos, 2002. p. 25.

complicada se tornará evidente quando se considerar que o desenvolvimento é geralmente definido em termos de crescimento econômico e, portanto, se a linha de análise que se segue este trabalho está correto, "desenvolvimento" como o desenvolvimento geralmente definido de 'sustentável' são conceitos independentes, mas antagônicos.⁴³

Assim, resta evidenciado que o desenvolvimento sustentável, pautado no caráter multidisciplinar da sustentabilidade, deve ser adotado pela sociedade e pelos entes públicos, com o objetivo de preservação do meio ambiente e garantia da sobrevivência das gerações presentes e futuras, com uma digna condição de vida.

1.2 A SUSTENTABILIDADE NAS OBRAS PÚBLICAS

1.2.1 Conceito de obra pública

O Tribunal de Contas da União traz o seguinte conceito de obra pública:

Obra pública é considerada toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público. Ela pode ser realizada de forma direta, quando a obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração, por seus próprios meios, ou de forma indireta, quando a obra é contratada com terceiros por meio de licitação. Neste caso, são autorizados diversos regimes de contratação:

- empreitada por preço global: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
- empreitada por preço unitário: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;
- tarefa: quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;
- empreitada integral: quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias.⁴⁴

⁴³ RIECHMANN, Jorge. **Desarrollo Sostenible: la lucha por la interpretacion**. In: RIECHAMNN, Jorge; NAREDO, José Manuel; BERMEJO, Roberto; ESTEVAN, Antonio; TAIBO, Carlos; CARLOS, Juan; MURILLO, Rodríguez; NIETO; **Joaquim. De la Economía a la Ecología**. Madri: Trota. 1995, p.32. (tradução livre) .No original: *"Hay que repetir una y otra vez que no es posible el crecimiento económico indefinido dentro de una biosfera finita, y que globalmente hemos sobrepasado ya los limites del crecimiento. Globalmente, lo que necesitamos es desarrollos increcimiento (cuantitativo), y en última instancia ésta es la única definición breve de desarrollo sostenible que no traiciona el contenido radical del concepto. Lo peliagudo de la situación se hará evidente si se piensa que desarrollo se define habitualmente en términos de crecimiento económico, y por tanto, si la línea de análisis que sigue este trabajo es correcta, 'desarrollo' tal y como se define habitualmente y 'desarrollo sostenible' no son conceptos emparentados, sino antagónicos"*.

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo - Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana Brasília, Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas 4ª edição. Disponível em:

Público, do latim *publĭcus*, é algo manifesto, notável e visível a todos ou do conhecimento de todos. Dentre outros significados, pode ser entendido como: “Relativo à população, povo ou coletividade. Relativo ao governo de uma nação; que pertence a todas as pessoas.”⁴⁵ Assim, a noção de “público”, para os fins almejados nesta dissertação, se refere àquilo que pertence ao poder público e a toda a sociedade.

Consoante a definição do inciso I do artigo 6º da Lei Federal n. 8.666/93, obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta.⁴⁶

Javier Bermudez Sánchez, professor da Univesidade de Madrid, traz a seguinte definição de obra pública:

são obras públicas, comissionadas ou pagas por um público, realizadas para satisfazer uma necessidade ou conveniência geral (interesse público), por vezes diretamente (obras públicas de promoção ou do primeiro grupo), outras relacionadas com outras competências administrativas (construções civis ou segundo grupo); a que está vinculado um regime jurídico de dependência administrativa, em sua aprovação, construção e exploração.⁴⁷

Assim, pode-se resumir o conceito de obra pública como toda aquela que desenvolve o Estado e que tem um fim social, por exemplo: obras referentes a criação de edifícios de interesse social (hospitais, escolas), infraestrutura e melhoria de transporte (ruas ou estradas, portos, ferrovias, aeroportos, pontes, etc.), hidráulicas (represas, depuradoras, barragens) ou urbanas (iluminação pública, parques).

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15232A37901529D259F061157>. Acesso em: 25 abr. 2019.

⁴⁵ DICIONÁRIO Porto Editora. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/p/%C3%BAblico>. Acesso em: 4 mar. 2019.

⁴⁶ BRASIL. Lei n. 8.666/93. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 mar. 2019.

⁴⁷ BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier. **Obra pública y medio ambiente**. El Estado y la Administración ante el territorio. Madrid: Ed. Ministerio de Fomento - Marcial Pons, 2002. p. 89. (tradução livre). No original: “*son obras inmuebles, encargadas o costeadas por una persona pública, realizadas para satisfacer una necesidad o conveniencia general (interés público), unas veces directamente (obras publicas de fomento o del primer grupo), otras conectada a otras competencias administrativas (construcciones civiles o del segundo grupo); a las que se anuda un régimen jurídico de dependencia administrativa, en su aprobación, construcción y exploración.*”

1.2.2 Evolução legislativa para a inclusão do conceito de sustentabilidade na Administração Pública

Embora o poder público seja o regulador e fiscalizador das normas ambientais, muitas vezes ele mesmo deixa de cumprir as regras relativas à preservação ambiental no desenvolvimento das suas obras, projetos, compras e serviços.

Ocorre que Administração Pública é uma das grandes consumidoras de recursos naturais, razão pela qual deve ser referência na adoção de medidas que visem o consumo consciente com racionalização do dinheiro público e a minimização dos impactos nocivos ao meio ambiente e à sociedade, com a redução de emissões de gases que levam ao efeito estufa, diminuição da geração de resíduos e promoção de condições de trabalho decentes.

Com o aumento populacional surgiu a necessidade de crescimento habitacional, industrial, econômico e, inclusive, do setor público. Mais habitantes necessitam de mais investimento público em órgãos e instituições tais como: escolas, hospitais, asilos, tribunais, presídios, delegacias, postos militares, praças, estradas, pontes, aeroportos, rodoviárias etc. Essa gigantesca demanda tem causado um crescimento desregrado em cidades grandes e, sobretudo, nas capitais.

Ademais, onde existem mais órgãos ou serviços públicos, existem mais funcionários, mais despesas e mais agressão ambiental (tais como gasto de energia, consumo de água, produção de lixo, contaminação com produtos de limpeza, transporte, emissão de gases e ruídos etc.).

A demanda é tão gigantesca e caótica que os centros das cidades não mais comportaram a existência dos órgãos e instituições públicas. Assim, as capitais “migraram” seus centros administrativos para bairros mais afastados. Vide o exemplo de Florianópolis, que construiu seu Centro Administrativo em uma rodovia estadual, Curitiba, que transformou seu presídio em um Centro Judiciário, dentre outros.

Aliás, não há exemplo melhor que a nossa Capital federal, Brasília, que foi construída no planalto central (de pouquíssimo desenvolvimento na época), para que pudesse comportar aquela infinita quantidade de prédios públicos hoje existentes.

Desta forma, devem também ser adotadas pela Administração Pública as boas práticas conhecidas como “5 R”, quais sejam: repensar, recusar, reduzir, reutilizar, reciclar⁴⁸.

Ramón Martín Mateo esclarece que a Administração desempenha o papel de tutelar e de controlar e reprimir as ações dos cidadãos. Acontece, no entanto, que no campo da defesa ambiental a Administração pode, embora pareça paradoxal, aparecer como um potencial agressor do equilíbrio ecológico.⁴⁹

Segundo Lázaro Roberto Corrêa a incorporação de práticas sustentáveis na construção de obras tanto públicas quanto particulares está sendo vista como uma tendência que a cada dia cresce no mercado. Seu uso é um caminho necessário, pois os governos, consumidores, investidores e associações estão sempre em alerta, onde são estimulados e pressionados ao mesmo tempo para a incorporação das práticas da sustentabilidade dentro das obras, minimizando o impacto ao meio ambiente e gerando economia à obra. Para que uma obra seja reconhecida como sustentável, esta deve apresentar os seguintes requisitos básicos: adequação ambiental; viabilidade econômica; justiça social e aceitação cultural.⁵⁰

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) do Brasil elenca a Legislação aplicável às compras e Licitações Sustentáveis no Brasil:

Normas Gerais

- Lei N° 8.666, de 1993, alterada pela Lei N° 12.349, de 2010, que modificou o art. 3º, caput, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.
- Decreto N° 7.746, de 2012, que regulamentou o art. 3º da Lei n° 8.666 de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais

⁴⁸ A “política dos 5 R’s” (repensar, recusar, reduzir reutilizar, reciclar) é uma evolução da “política dos 3 R’s” apresentada na agenda 21 (reduzir, reutilizar, reciclar). BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/comunicacao/item/9410>. Acesso em: 26 abr. 2019.

⁴⁹ MARTÍN MATEO, Ramon. **Tratado de Derecho Ambiental**. Madrid: Trivium, 1990. v. 1. p. 96. (tradução livre). No original: “*Es la Administración, pues, la que desempeña el papel tutelar controlando y reprimiendo las actuaciones de los ciudadanos. Sucede, sin embargo, que en el campo de la defensa ambiental la Administración puede, aunque parezca paradójico, aparecer como potencialmente agresora del equilibrio ecológico.*”

⁵⁰ CORRÊA, Lázaro Roberto. **Sustentabilidade na construção civil**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Construção Civil) - Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <http://especializacaocivil.demc.ufmg.br/trabalhos/pg1/SustentabilidadenaConstrucaoCivil.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

- Decreto N° 5.450, de 2005, que regulamentou o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.
- Instrução Normativa N° 1, de 2010, que estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal.

REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - RDC

- Lei N° 12.462, de 2011 - instituiu Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação Fifa 2013 e Copa do Mundo de futebol de 2014.

MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE

- Lei Complementar N° 123, de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- Decreto N° 6.204, de 2007, que regulamentou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

RESÍDUOS SÓLIDOS

- Lei N° 12.305, de 2010, que estabelece como objetivos a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.
- Decreto 7.404, de 2010, que estabeleceu normas para execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos e instituiu o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos.
- Decreto N° 5.940, de 2006, que instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.

ENERGIA ELÉTRICA

- Lei N° 12.187, de 2009, que prevê critérios de preferência nas licitações públicas para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais.
- Lei N° 10.295, de 2001, que trata da Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e visa à alocação eficiente de recursos energéticos e a preservação do meio ambiente.
- Decreto N° 4.059, de 2001, que regulamentou a Lei nº 10.295 de 17 de outubro de 2001 e dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia.

ALIMENTAÇÃO

- Lei N° 11.947, de 2009, que dispõe sobre a alimentação escolar e

prevê que 30% dos recursos repassados pela União para os Estados e Municípios, devem ser aplicados na compra de produtos provenientes da agricultura familiar.

- Lei N° 10.831, de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica.
- Lei N° 10.696, de 2003, art. 19, que criou o Programa de Aquisição de Alimentos.

- Decreto N° 7.794, de 2012, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção orgânica.

- Resolução/CD/FNDE N° 38, de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Produtos ou equipamentos que não contenham substâncias degradadoras da camada de ozônio

- Decreto N° 2.783, de 1998 – proíbe as entidades do governo federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio.

COMPUTADORES SUSTENTÁVEIS – TI VERDE

- Portaria n° 2, de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão que dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

PAC EQUIPAMENTOS

- MP 573/12 que visa a estimular a indústria nacional por meio da compra de equipamentos por nove órgãos federais: Educação, Justiça, Saúde, Transportes, Planejamento, Desenvolvimento Agrário, Defesa, Integração Nacional e Cidades.

APLICAÇÃO DE MARGEM DE PREFERÊNCIA

- Lei N° 12.349, de 2010, para aplicação da margem de preferência de até 25% para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e incorporem inovação.

- Decreto N° 7.546, de 2011, que regulamentou o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas.

- Decreto N° 7.601, de 2011, que estabeleceu a aplicação de margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos.

- Portaria MDIC N° 279, de 2011, que instituiu regime de Origem para efeitos de aplicação da margem de preferência.⁵¹

Referido Ministério iniciou em 1999 a elaboração de um instrumento indutor de gestão sustentável nas obras públicas, chamado Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que apresenta o seguinte objetivo:

⁵¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Legislação aplicável às compras e Licitações Sustentáveis no Brasil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/9028-legisla%C3%A7%C3%A3o-aplic%C3%A1vel-%C3%A0s-compras-e-licita%C3%A7%C3%B5es-sustent%C3%A1veis-no-brasil>. Acesso em: 24 mar. 2019.

tem como objetivo estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão dos resíduos.⁵²

A preocupação do legislador em obrigar a própria Administração Pública a observar normas de proteção ambiental começou a ser evidenciada em alguns atos normativos, merecendo destaque a Lei de Licitações n. 8.666/1993, que teve importante alteração na redação de seu artigo 3º pela Lei n. 12.349/2010:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)⁵³

O Consultor Legislativo Manoel Adam Lacayo Vicente, em estudo publicado e disponível na Biblioteca Digital da Câmara de Deputados, explica a sequência de atos legislativos que resultou nesta inovação jurídica. Ele relembra que, ainda no ano de 2010, o Congresso Nacional, ao deliberar sobre projeto de lei da conversão de medida provisória, acabou por instituir o marco legal das licitações sustentáveis no âmbito da Administração Pública brasileira. Essa importante inovação legal, promovida pela redação conferida ao artigo 3º, *caput*, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, pela Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010, modifica radicalmente o quadro jurídico e operacional das licitações públicas no Brasil, obrigando todos os entes da Federação a promoverem licitações públicas sustentáveis.⁵⁴

Referido autor faz uma breve explicação sobre o contexto que envolveu essa inovação jurídica, iniciando com a Medida Provisória n. 495 de 19 de julho de

⁵² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>. Acesso em: 24 mar. 2019.

⁵³ BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 mar. 2019.

⁵⁴ VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco Legal das Licitações e Compras sustentáveis na Administração Pública**. Brasília – DF: Câmara dos Deputados/ Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, mar. 2011. Consultoria Legislativa. Disponível em: http://www.5icfex.eb.mil.br/satt/2011-Marco_Legal_Licitacoes.pdf. Acesso em: 2 mar. 2019. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca <http://bd.camara.gov.br>

2010, na qual o Presidente da República alterou as seguintes leis: Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei n. 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revogou o § 1º do artigo 2º da Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.⁵⁵

Para melhor fundamentar, ele apresenta alguns trechos da Exposição de Motivos Interministerial n. 104 / MP / MF / MEC / MCT, de 18 de junho de 2010, que traduzem as razões que ensejaram a alteração da Lei Geral de Licitações:

[...]

2. Com referência às modificações propostas na Lei nº 8.666/93, é importante ressaltar que a mesma contempla diretrizes singulares para balizar os processos de licitação e contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública. A norma consubstancia, portanto, dispositivos que visam conferir, sobretudo, lisura e economicidade às aquisições governamentais. Os procedimentos assim delineados são embasados em parâmetros de eficiência, eficácia e competitividade, em estrita consonância aos princípios fundamentais que regem a ação do setor público.

[...]

6. A modificação do caput do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. Com efeito, a medida consigna em lei a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país. É importante notar que a proposição fundamenta-se nos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: (i) inciso II do artigo 3º, que inclui o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; (ii) incisos I e VIII do artigo 170, atinentes à organização da ordem econômica nacional, que deve observar, entre outros princípios, a soberania nacional e a busca do pleno emprego; (iii) artigo 174, que dispõe sobre as funções a serem exercidas pelo Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica; e (iv) artigo 219, que trata de incentivos ao mercado interno, de forma a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do país.⁵⁶

Comentando a citada exposição de motivos, o consultor esclarece que a finalidade da alteração da lei foi de agregar às finalidades das licitações públicas um papel de indução do desenvolvimento nacional, por intermédio do poder de compra

⁵⁵ VALENTE, Manoel Adam Lacaio. **Marco Legal das Licitações e Compras sustentáveis na Administração Pública**, mar. 2011.

⁵⁶ VALENTE, Manoel Adam Lacaio. **Marco Legal das Licitações e Compras sustentáveis na Administração Pública**, mar. 2011.

governamental.⁵⁷

Em seguida, esboça uma conclusão de quais seriam as consequências das alterações legislativas no âmbito concreto das licitações:

Assim, se a licitação destina-se a garantir o desenvolvimento nacional sustentável, a Administração Pública brasileira, desde 15 de dezembro de 2010, está obrigada a promover licitações sustentáveis. Nesse novo contexto legal, as contratações de serviços, de obras e de compras por parte do setor público exige que sejam introduzidos, nos respectivos editais licitatórios, quando da definição do objeto dos certames, critérios ou especificações que tornem compatíveis as licitações com parâmetros de sustentabilidade ambiental, sem frustrar a competitividade ou promover discriminações entre potenciais interessados na participação em processos licitatórios. A consideração do requisito de sustentabilidade ambiental, na realização de licitações públicas, irá promover importante mudança nas relações entre o Estado e o mercado produtor de bens e serviços, induzindo ações voltadas para defesa e preservação do meio ambiente. As licitações públicas nacionais deixam, assim, de ser guiadas apenas pelos requisitos do melhor preço e da maior vantagem para a Administração, passando a considerar, também, critérios de sustentabilidade ambiental.⁵⁸

Porém, faz uma importante ponderação, asseverando que, mesmo antes da alteração do caput do artigo 3º da Lei n. 8.666, de 1993, já havia um marco jurídico implícito para fundamentação de licitações sustentáveis. Esse marco decorreria de interpretação sistemática da CF/88, especialmente de seus artigos 23, VI, 170, VI, e 225 em combinação com o artigo 37, XXI.⁵⁹

Percebe-se uma evolução de consciência ambiental no legislador pátrio, que se preocupou em alterar ou acrescentar regras para que a administração pública implemente, em sua atividade, práticas de respeito ao meio ambiente.

1.2.3 Critérios para configuração de uma obra pública sustentável no Brasil

No tópico anterior foram abordadas as alterações legislativas acerca da sustentabilidade na esfera da Administração Pública. Uma delas refere-se ao Decreto Presidencial n. 7.746, de 05 de junho de 2012 (e posteriores alterações), o qual

⁵⁷ VALENTE, Manoel Adam Lacaio. **Marco Legal das Licitações e Compras sustentáveis na Administração Pública**, mar. 2011.

⁵⁸ VALENTE, Manoel Adam Lacaio. **Marco Legal das Licitações e Compras sustentáveis na Administração Pública**, mar. 2011.

⁵⁹ VALENTE, Manoel Adam Lacaio. **Marco Legal das Licitações e Compras sustentáveis na Administração Pública**, mar. 2011.

regulamentou a Lei n. 8.666/93 e é o diploma legal que estabelece critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal.

Referido Decreto elenca, em seu artigo 4º (com redação alterada em 2017), os critérios e práticas consideradas sustentáveis:

Art. 4º Para os fins do disposto no art. 2º, são considerados critérios e práticas sustentáveis, entre outras: (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;

IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento. (Incluído pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

O Ministério do Meio Ambiente do Brasil define construção sustentável com as seguintes palavras:

Construção sustentável é um conceito que denomina um conjunto de medidas adotadas durante todas as etapas da obra que visam a sustentabilidade da edificação. Através da adoção dessas medidas é possível minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente além de promover a economia dos recursos naturais e a melhoria na qualidade de vida dos seus ocupantes.

Uma obra sustentável leva em consideração todo o projeto da obra desde a sua pré-construção onde devem ser analisados o ciclo de vida do empreendimento e dos materiais que serão usados, passando por cuidados com a geração de resíduos e minimização do uso de matérias-primas com reaproveitamento de materiais durante a execução da obra até o tempo de vida útil da obra e a sustentabilidade da sua manutenção.⁶⁰

⁶⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Cidades Sustentáveis. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/qualidade-do-ar/item/10317-eixos-tem%C3%A1ticos-constru%C3%A7%C3%B5es-sustent%C3%A1veis>> . Acesso em: 2 maio 2019.

As principais certificações internacionais são o sistema de avaliação *Building Research Establishment Environmental Assessment Method* (BREEAM), do Reino Unido, o *Haute Qualité Environnementale* (HQE), da França, o *Leadership in Energy and Environmental Design* (LEED), dos Estados Unidos da América, o *Comprehensive Assessment System for Building Environmental Efficiency* (CASBEE), do Japão, e o *Sustainable Building Assessment Tool* (SBAT), da África do Sul.

O Ministério do Meio Ambiente traz exemplos de institutos que fazem a certificação ambiental das obras da construção civil brasileira, quais sejam: o LEED, emitido pelo United States Green Building Council, e o Processo Alta Qualidade Ambiental (AQUA), certificação brasileira baseada na francesa HQE e implantada no país pela Fundação Vanzolini. Ambas se preocupam com os principais aspectos de uma construção sustentável, atribuindo pontos a cada item de sustentabilidade conquistado na obra.⁶¹

Sobre a certificação LEED, temos:

LEED, ou Leadership in Energy and Environmental Design, está mudando a maneira como pensamos sobre como os edifícios e as comunidades são planejados, construídos e operados. Líderes, dos mais de 160 países que utilizam a Certificação, fizeram o LEED ser a principal plataforma utilizada para green buildings ou edifícios verdes, com mais de 170 mil m² certificados diariamente.

Esta certificação funciona para todos os edifícios e pode ser aplicado a qualquer momento no empreendimento. Os Projetos que buscam a certificação LEED serão analisados por 8 dimensões. Todas possuem pré-requisitos (práticas obrigatórias) e créditos (recomendações) que a medida que atendidos, garantem pontos à edificação. O nível da certificação é definido, conforme a quantidade de pontos adquiridos, podendo variar de 40 pontos a 110 pontos. Os níveis são: Certificado, Silver, Gold e Platinum.⁶²

A certificação AQUA, por sua vez, pode ser assim resumida:

O processo de certificação traz exigências de um Sistema de Gestão do Empreendimento (SGE) que permitem o planejamento, a operacionalização e o controle de todas as etapas de seu desenvolvimento, partindo do comprometimento com um padrão de desempenho definido e traduzido na forma de um perfil de Qualidade Ambiental do Edifício (QAE).

Além do estabelecimento de um sistema de gestão específico para o empreendimento, o empreendedor deve realizar a avaliação da

⁶¹ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/qualidade-do-ar/item/10317-eixos-tem%C3%A1ticos-constru%C3%A7%C3%B5es-sustent%C3%A1veis>> . Acesso em: 1 jun. 2019.

⁶² GREEN BUILDING COUNCIL BRASIL (GBC). **Construindo um Futuro Sustentável**. Disponível em: <<http://www.gbcbrasil.org.br/sobre-certificado.php>>. Acesso em: 1 jun. 2019.

qualidade ambiental do edifício em pelo menos três fases (construção nova e renovações): Pré-projeto, Projeto e Execução; e na fase pré-projeto da Operação e Uso e fases Operação e Uso periódicas (edifício em operação e uso).⁶³

Segundo o Instituto para o Desenvolvimento da Habitação Ecológica (IDHEA)⁶⁴ há nove passos para a construção sustentável:

- 1- O planejamento da obra de forma sustentável;
- 2- O aproveitamento dos recursos naturais disponíveis (ventilação e luminosidade naturais, por exemplo, ao invés de ar condicionado e iluminação artificial durante o dia);
- 3- Eficiência energética;
- 4- Gestão e economia de água;
- 5- Gestão de resíduos;
- 6- Qualidade do ar e ambiente interior;
- 7- Conforto térmico e acústico;
- 8- Uso racional dos materiais;
- 9- Uso de tecnologias e produtos que não agredam o meio ambiente.

Assim, vistos os critérios para que uma obra seja considerável sustentável no Brasil, passar-se-á ao estudo comparado com o ordenamento espanhol.

1.2.4 Critérios para configuração de uma obra pública sustentável na Espanha

O Ministério do Fomento da Espanha que, dentre suas atribuições, promove e regula a construção dos edifícios, a fim de responder à crescente demanda social nesta área e às exigências das políticas nacionais e europeias, define os critérios básicos que norteiam essa linha de ação:

Os critérios básicos que orientam esta linha de ação e, ao mesmo tempo, definem as principais áreas em que se desenvolve são: a promoção da eficiência energética e o desenvolvimento sustentável, a garantia de acessibilidade para evitar a discriminação das pessoas com deficiência e favorecendo a sua mobilidade e a aplicação de inovações e novas tecnologias.

[...]

Os requisitos básicos de qualidade que os edifícios devem cumprir referem-se a questões de segurança: segurança estrutural, segurança contra incêndios, segurança de utilização, bem como acessibilidade; e

⁶³ FUNDAÇÃO Vanzolini. **Certificação AQUA-HQE em detalhes**. Disponível em: <https://vanzolini.org.br/aqua/certificacao-aqua-em-detalhes/>. Acesso em: 7 jun. 2019.

⁶⁴ O Instituto para o Desenvolvimento da Habitação Ecológica (IDHEA) é uma entidade privada que presta serviços e que fornece ecoprodutos para as áreas de arquitetura e construção civil. Os interessados são pessoas que querem levar uma vida mais ecológica nas grandes cidades e em seu dia-a-dia. Disponível em: <https://sites.google.com/site/arquiteturabiossustentavel/idhea---instituto-para-o-desenvolvimento-da-habitacao-ecologica>. Acesso em: 1 jun. 2019.

habitabilidade: salubridade, proteção contra o ruído e economia de energia.⁶⁵

Este mesmo Ministério espanhol explica a fundamentação legal que regula as edificações, a saber:

A Lei 38/1999, de 5 de novembro, sobre o Regulamento de Construção (LOE) é o pilar fundamental para o processo de construção. A Lei estabelece os Requisitos Básicos para edificações, atualiza e completa a configuração legal dos agentes que intervêm no processo de construção, estabelece suas obrigações e estabelece as responsabilidades e garantias de proteção aos usuários.

O Código Técnico de Edificações (CTE) é o marco regulatório que estabelece os requisitos que os edifícios devem atender em relação aos requisitos básicos de segurança e habitabilidade estabelecidos na LOE.

O CTE tem como objetivo responder à demanda da sociedade em termos de melhoria da qualidade do edifício, procurando melhorar a proteção do usuário e promover o desenvolvimento sustentável. O CTE aplica-se a novos edifícios e intervenções em edifícios existentes. O CTE, conforme estabelecido pela LOE, pode ser preenchido com os requisitos de outros regulamentos emitidos pelas autoridades competentes. Ou seja, os regulamentos regionais e locais aplicáveis em cada caso.⁶⁶

Sobre o Código Técnico de Edificação (CTE), instituído pelo Real Decreto n. 314/2006 da Espanha, é importante frisar que este é o marco regulatório que estabelece os requisitos que os edifícios devem atender em relação aos critérios

⁶⁵ ESPANHA. Ministerio de Fomento. Disponível em: <https://www.codigotecnico.org/index.php/menu-que-cte/menu-presentacion.html>. Acesso em: 1 jun. 2019. (tradução livre). No original: “*Los criterios básicos que guían esta línea de actuación y a la vez, definen los principales ámbitos en que se desarrolla son: el fomento de la eficiencia energética y del desarrollo sostenible, la garantía de la accesibilidad para evitar la discriminación de las personas con discapacidad y favorecer su movilidad, y la aplicación de las innovaciones y nuevas tecnologías. (...) Las Exigencias Básicas de calidad que deben cumplir los edificios se refieren a materias de seguridad: seguridad estructural, seguridad contra incendios, seguridad de utilización, así como de la accesibilidad; y habitabilidad: salubridad, protección frente al ruido y ahorro de energía.*”

⁶⁶ ESPANHA. Ministerio de Fomento. Disponível em: <https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/arquitectura-y-edificacion/edificacion-sostenible>. Acesso em: 2 jun. 2019. (tradução livre). No original: “*La Ley 38/1999 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) es el pilar fundamental para el proceso de la edificación. La Ley fija los Requisitos Básicos de los edificios y actualiza y completa la configuración legal de los agentes que intervienen en el proceso de la edificación, fija sus obligaciones y establece las responsabilidades y las garantías de protección a los usuarios. El Código Técnico de la Edificación (CTE) es el marco normativo que establece las exigencias que deben cumplir los edificios en relación con los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad establecidos en la LOE. El CTE pretende dar respuesta a la demanda de la sociedad en cuanto a la mejora de la calidad de la edificación a la vez que persigue mejorar la protección del usuario y fomentar el desarrollo sostenible. El CTE se aplica a edificios de nueva construcción y a intervenciones en edificios existentes. El CTE, tal como establece la LOE, puede completarse con las exigencias de otras normativas dictadas por las Administraciones competentes. Es decir la normativa autonómica y local de aplicación en cada caso.*”

básicos de segurança e habitabilidade estabelecidos na Lei n. 38, de 5 de novembro de 1999, sobre a Construção de Regulação (LOE). Segundo este código, os requisitos básicos de qualidade que os edifícios devem cumprir referem-se a questões de segurança e habitabilidade. O CTE também lida com a acessibilidade como resultado da Lei n. 51, de 2 de dezembro de 2003, igualdade de oportunidades, não-discriminação e acessibilidade universal para pessoas com deficiência.⁶⁷

Ainda, oportuno frisar que o CTE está dividido em duas partes. No primeiro, todos os requisitos relativos à segurança e habitabilidade que são obrigatórios na construção de um edifício são detalhados, de acordo com a Lei do Regulamento de Construção e o segundo é composto pelos diferentes Documentos Básicos.⁶⁸

Pelo exposto ao longo deste capítulo, é possível verificar que já existem mecanismos viabilizadores do crescimento e desenvolvimento sustentável das obras e empreendimentos públicos. Entretanto, o ordenamento jurídico ainda é frágil e recente, merecendo atenção e melhoras, com fins de viabilizar uma atuação dos órgãos públicos de maneira moderna, eficiente, responsável e sustentável.

1.3 RAZÕES PARA ESPECIAL ATENÇÃO ÀS OBRAS PÚBLICAS: A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELO DANO AMBIENTAL E O DUPLO REFLEXO NA SOCIEDADE

A Constituição Federal previu expressamente a possibilidade de

⁶⁷ ESPANHA. Ministerio de Fomento. Código Técnico de la Edificación. Disponível em: <https://www.codigotecnico.org/index.php/menu-que-cte/menu-presentacion.html>. Acesso em: 6 jun. 2019. No original: “*El Código Técnico de la Edificación (CTE) es el marco normativo que establece las exigencias que deben cumplir los edificios en relación con los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad establecidos en la Ley 38/1999 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE). Las Exigencias Básicas de calidad que deben cumplir los edificios se refieren a materias de seguridad y habitabilidad. El CTE también se ocupa de la accesibilidad como consecuencia de la Ley 51/2003 de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.*” (tradução livre).

⁶⁸ ESPANHA. Ministerio de Fomento. Código Técnico de la Edificación. Disponível em: <https://www.codigotecnico.org/index.php/menu-que-cte/menu-presentacion.html>. Acesso em: 6 jun. 2019. (tradução livre). No original: “*El Código Técnico de la Edificación está dividido en dos partes. En la primera se detallan todas las exigencias en materia de seguridad y de habitabilidad que son preceptivas a la hora de construir un edificio, según la Ley de Ordenación de la Edificación y la segunda se compone de los diferentes Documentos Básicos.*”

responsabilização da pessoa jurídica, no parágrafo 3º do seu artigo 225:

Art. 225, § 3º, CF: 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.

O direito ambiental atua em três esferas: preventiva (administrativa), reparatória (civil) e repressiva (penal).⁶⁹

No âmbito do Direito Ambiental, existem várias formas de responsabilização que exprimem a obrigação de responder por algo relacionado ao dano ambiental ou puramente o descumprimento de normas que tutelam o meio ambiente. É a denominada tríplice responsabilização, consistente em: responsabilidade civil, responsabilidade administrativa e responsabilidade penal.

Édis Milaré esclarece que a responsabilidade civil ambiental visa a reparação do dano, a responsabilidade administrativa visa a prevenção do dano e a responsabilidade penal visa a repressão ao dano.⁷⁰

O fundamento legal dessa responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, por sua vez, se encontra no artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81:

§ 1º -Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

A Lei 9.605/98⁷¹, em conformidade com o referido artigo da Constituição Federal, regulamentou a possibilidade da responsabilização penal da pessoa jurídica:

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui

⁶⁹ SIRVISNSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**, 2015, p. 36.

⁷⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 260.

⁷¹ BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm Acesso em: 25 mai. 2019.

a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.

Quanto às penas aplicáveis às pessoas jurídicas, a Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), prevê a multa, as penas restritivas de direitos e a prestação de serviços à comunidade (artigo 21).

A responsabilidade ambiental administrativa encontra previsão no artigo 70 da Lei 9.605/98:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

São sanções previstas para a infração administrativa ambiental, no artigo 72 da Lei 9.605/98: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; restritiva de direitos.

O parágrafo 8º do referido artigo enumera as sanções restritivas de direito: suspensão de registro, licença ou autorização; cancelamento de registro, licença ou autorização; perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

Quanto aos valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental, diz o artigo 73 da mesma lei que serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, ao Fundo Naval, a fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

Em Santa Catarina, por exemplo, o fundo estadual mencionado é o FEPEMA (Fundo Especial de Proteção ao Meio Ambiente de Santa Catarina), criado pelo Decreto Estadual nº 4.726, de 21.09.2006⁷², que possui por finalidade apoiar,

⁷² SANTA CATARINA. Decreto nº 4.726, de 21 de setembro de 2006. Regulamenta o Fundo Especial de Proteção ao Meio Ambiente - FEPEMA e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>. Acesso em 21 jun. 2019.

em caráter supletivo, o estudo, o desenvolvimento e a execução, através da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável, de programas, projetos e atividades socioambientais relacionadas com: a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do meio ambiente; o apoio às ações de controle e fiscalização ambiental; e a capacitação de recursos humanos.

Acerca dos recursos financeiros do referido fundo, restou estabelecido:

Art. 3º Constituem recursos financeiros do Fundo:

- I - as dotações constantes, anualmente, do Orçamento-Geral do Estado;
- II - as contribuições, subvenções e auxílios especificamente destinados por órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, Federal, Estadual e Municipal; e
- III - os valores provenientes de:
 - a) empréstimos internos e externos;
 - b) multas arrecadadas decorrentes da aplicação da legislação ambiental federal e estadual, bem como da Lei Estadual no 5.793, de 15 de outubro de 1980, abrangendo a fauna, flora, solo, recursos hídricos e outros; e
 - c) doações específicas de pessoas físicas e de entidades privadas;
- IV - a remuneração oriunda de aplicações financeiras; e
- V - outras receitas de qualquer natureza destinadas ou recebidas pelo Fundo.

Da análise do referido decreto estadual, já salta aos olhos o paradoxo, pois o Fundo é constituído, dentre outros, de recursos advindos do próprio orçamento geral do Estado de Santa Catarina (artigo 3º, I do referido decreto).

Ademais, constituem o referido fundo, multas arrecadadas decorrentes da aplicação da legislação ambiental federal e estadual (artigo 3º, III, b, do referido decreto). Essas multas podem, coincidentemente, ter sido aplicadas contra o próprio Estado de Santa Catarina, situação que gera, no mínimo, um estranhamento financeiro.

Da análise da tríplice responsabilidade ambiental, é forçoso concluir que todas as sanções impostas a um ente público refletem, diretamente ou indiretamente, nos interesses da própria sociedade, sejam penalidades pecuniárias ou não.

Não se discute no presente trabalho se é possível a responsabilização do Estado por dano ambiental, eis que esta discussão já foi superada pela doutrina e jurisprudência e a resposta é positiva. O que se pretende com o presente estudo é exatamente seguindo esta linha de raciocínio: se o Estado pode ser responsabilizado

repressivamente pelos danos causados, então ele deve agir preventivamente, não causando o dano.

Esta é importância do estudo aprofundado das ferramentas existentes para controle preventivo, sendo que o presente trabalho se restringiu ao estudo aprofundado daquilo que se refere às obras públicas, para que estas sejam ambientalmente adequadas e sustentáveis.

No início deste trabalho, foi mencionado o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, insculpido no artigo 225 da CF/88. Pois bem, as obras públicas também são um direito do cidadão, pois elas são feitas, criadas, construídas para atingir um interesse comum.

As obras públicas são realizadas mediante uma série atos administrativos, sendo que todo ato administrativo deve possuir finalidade pública, como bem leciona Hely Lopes Meirelles:

Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o Direito Positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica.

(...) A finalidade do ato administrativo é aquela que a lei indica explícita ou implicitamente. Não cabe ao administrador escolher outra, ou substituir a indicada na norma administrativa, ainda que ambas colimem fins públicos. Neste particular, nada resta para escolha do administrador, que fica vinculado integralmente à vontade legislativa.⁷³

A partir do momento em que se constata que uma obra pública deve cumprir um interesse público, é paradoxal que ela desrespeite o meio ambiente, um direito fundamental de todos.

Talden Farias explica que, se não há diferença entre uma obra pública e uma obra privada no que diz respeito ao licenciamento ambiental, impende dizer que no primeiro caso a ausência da licença ambiental configura uma presunção não apenas de dano ambiental, mas também de lesão ao erário. Com efeito, o prejuízo

⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. P. 149-150.

financeiro é inevitável, porque a imposição de multa simples e de embargo não é uma faculdade do órgão ambiental competente, mas uma obrigação.⁷⁴

Conclui-se, de todo o relatado neste item que, quando uma obra pública não é ambientalmente correta, fere duplamente a sociedade. Uma, pelo dano ou risco ambiental causado. Outra, porque eventuais reparos da obra necessários à adequação ambiental ou pagamentos referentes a sanções administrativas criminais ou, ainda, alguma outra espécie de intervenção na obra, atingem diretamente a sociedade.

Assim, fundamentada a importância do tema, passa-se à análise dos instrumentos, institutos e procedimentos hoje existentes para a consecução da sustentabilidade nos empreendimentos públicos.

1.4 INTRODUÇÃO SOBRE O SURGIMENTO DOS INSTITUTOS DE CONTROLE

No início da década de 70, conforme já mencionado alhures, era manifesta a preocupação com o meio ambiente em todo o mundo. Foi nesse contexto que os Estados Unidos promulgaram a Lei de Política Ambiental Nacional americana de 1969 (*National Environmental Policy Act - NEPA*) e a França publicou a Lei Relativa à Proteção da Natureza de 1976 (*Loi relative à la Protection de la Nature*).

Estes dois diplomas legais disciplinaram pela primeira vez a chamada Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e a busca de procedimentos para a minimização dos impactos ambientais. Seguindo-se a estas, outras pesquisas e medidas foram realizadas na Europa, em função da evolução dos problemas relacionados ao desenvolvimento econômico desvinculado da proteção ao meio ambiente.⁷⁵

Estes institutos consagram os Princípios da Prevenção e Precaução. Édis Milaré aborda a relevância destes dois princípios, aduzindo que não podem ser jamais deixados de lado, mesmo na aplicação dos institutos das responsabilidades civil e

⁷⁴ FARIAS, Talden. **Os tribunais de contas e o licenciamento ambiental de obras públicas**. In Revista Eletrônica consultor jurídico. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-jul-14/tribunais-contas-licenciamento-ambiental-obras-publicas?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook Acesso em 11 mai. 2019.

⁷⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 124.

administrativa. Explica que, por exemplo, os legitimados para o ajuizamento de ação civil pública não estão obrigados a aguardar a consumação do dano ambiental para agir; ao contrário, o remédio processual pode e deve ser usado para coibir práticas que apresentem mera potencialidade de dano, obrigando os responsáveis por essas atividades a ajustarem-se às normas técnicas aplicáveis, de modo a mitigar o risco a elas inerentes.⁷⁶

Pelos ensinamentos do jurista britânico Philippe Sands, o princípio da precaução visa fornecer orientação no desenvolvimento e aplicação da lei ambiental internacional quando há incerteza científica. Continua a gerar discordância quanto ao seu significado e efeito, refletindo, em particular, nos pontos de vista dos Estados e na prática judicial internacional. Por um lado, alguns consideram que ela fornece a base para ações legais internacionais precoces para tratar de questões ambientais altamente ameaçadoras, como o esgotamento do ozônio e as mudanças climáticas. Por outro lado, seus oponentes têm denunciado o potencial que o princípio tem para excesso de regulação e limitação da atividade humana.⁷⁷

Sobre a previsão da avaliação de impacto ambiental na Europa, Jesús Jordano Fraga, professor titular da Universidade de Sevilha assevera que a Avaliação de Impacto Ambiental foi introduzida pela Diretiva 85/337, relativa a avaliação de repercussões de determinados projetos públicos e privados sobre o meio ambiente, alterada pela Diretiva 1.997/CE, posteriormente transposta ou incorporada ao ordenamento jurídico de outros países da Europa, como é o caso da Espanha, cuja instituição se deu pelo Real Decreto Legislativo 1.302/1986, sobre avaliação de impacto ambiental.⁷⁸

⁷⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1250.

⁷⁷ SANDS, Philippe. **Principles of International Environmental Law**. London, Cambridge University Press, Segunda edición, 2003, p. 271. (tradução livre)

No original: *"The precautionary principle aims to provide guidance in the development and application of international environmental law where there is scientific uncertainty. It continues to generate disagreement as to its meaning and effect, as reflected in particular in the views of states and international judicial practice. On the one hand, some consider that it provides the basis for early international legal action to address highly threatening environmental issues such as ozone depletion and climate change. On the other hand, its opponents have decried the potential which the principle has for over-regulation and limiting human activity."*

⁷⁸ FRAGA, Jesús Jordano. **La Evaluación de Impacto Ambiental: Algunos Retos para una Técnica Jurídica en Evolución**. Revista de Direito Ambiental, v. 6, p. 223-250, abr.-jun. 2007.

No Brasil, a CF/88 prescreve, em seu artigo 225, § 1º, IV:

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:

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;⁷⁹

No que tange à previsão legal do licenciamento ambiental, a Lei Federal n. 6.938/1981 prescreve no *caput* de seu artigo 10:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA –, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA –, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.⁸⁰

Em relação ao licenciamento ambiental, a Lei n. 6.938/1981, em seu artigo 8º, trouxe a seguinte disposição:

Art. 8º. Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;⁸¹

A Resolução CONAMA n. 237/97, em seu artigo 1º, prevê genericamente os “estudos ambientais”:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

III –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.⁸²

⁷⁹ Sem destaques no original.

⁸⁰ Sem destaques no original.

⁸¹ Sem destaques no original.

⁸² Sem destaques no original.

A Resolução do CONAMA n. 237/97 traz novamente a previsão do estudo de impacto ambiental como requisito para a licença ambiental, no caso de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação. Ainda, traz em “caráter residual” os outros “estudos ambientais”, que deverão ser feitos quando a atividade não for potencialmente causadora de degradação:

Art. 3º A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual se dará publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Assim, da análise dos dispositivos supra colacionados, nos quais destacou-se propositalmente algumas palavras, verifica-se, por exemplo, que o termo “Avaliação de Impacto Ambiental” praticamente não é usado pelo legislador pátrio, e sim pela doutrina e pelo ordenamento jurídico de outros países.

Neste sentido, a expressão “Avaliação de Impacto Ambiental” é considerada, para a maioria da doutrina, o gênero que engloba qualquer estudo ambiental mais específico. Por isso, optou-se neste trabalho por trazer a AIA como o gênero que abarca espécies no que tange a análise prévia dos impactos de quaisquer atividades humanas passíveis de causar danos significativos ao meio ambiente, ou seja, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA ou EPIA) e o Relatório sobre Impacto ao Meio Ambiente (RIMA). Ademais, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e o Estudo de Impacto de Vizinhança também serão tratados como espécie de AIA.

Alguns instrumentos que podem ser destacados como exemplos de estudos ambientais são: o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), o Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA), o Estudo Ambiental Simplificado (EAS).

Mais tarde, na década de 1990, verificando a insuficiência e falhas na AIA e Licenciamento Ambiental, surgiu na doutrina outro instrumento de política ambiental, a AAE, que visa avaliar os impactos de uma ação proposta por políticas, planos e

programas, portanto, em uma fase anterior à de projetos. No Brasil, a AAE não possui regulamentação, mas já começou a ser utilizada em alguns entes federativos, conforme será explanado no capítulo seguinte.

No entanto, embora existam vários institutos e instrumentos, muitas vezes é feita confusão terminológica ou aplicação equivocada dos mesmos, sobretudo pelas semelhanças que apresentam e pelo uso inadequado dos termos na doutrina ou nos órgãos ambientais. Sem pretensão de esgotar o tema, no presente trabalho serão tratados alguns institutos específicos, quais sejam: Avaliação de Impacto Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental, Avaliação Ambiental Estratégica, Licenciamento Ambiental e, por fim, Estudo de Impacto de Vizinhança. É muito comum a doutrina e a jurisprudência fazerem confusão entre estes institutos, razão pela qual far-se-á um traçado dos conceitos e diferenças entre eles nos próximos tópicos.

CAPÍTULO 2

A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA) E A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE)

2.1 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA) NO BRASIL

Iniciam-se as considerações com o instituto da AIA pois ela é considerada por parte da doutrina como um gênero das demais espécies de estudos e avaliações, e este é o posicionamento que se adota no presente trabalho.

A AIA consiste em um instrumento que foi institucionalizado em 1969 com a edição da *NEPA*, uma espécie de lei da política ambiental norte-americana, que previa a exigência de um estudo prévio interdisciplinar para as atividades capazes de interferir no meio ambiente.⁸³ Assim, a AIA começou a ser exigida a partir da década de 60 quando se consolidou o conceito de Impacto Ambiental, necessário para se estabelecer o que pode ser objeto da AIA, bem como o que é considerado ou não dano ambiental.

Embora já existisse esse instrumento de proteção em alguns países isolados, somente duas décadas depois é que a AIA é institucionalizada no âmbito mundial, em função dos resultados obtidos após a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente de 1972 (Estocolmo), ocasião em que foi votado um conjunto de recomendações, dentre as quais um plano relativo à avaliação do meio ambiente mundial, chamado de “Plano Vigia”.⁸⁴

Duas décadas mais tarde, na Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio de Janeiro), a Avaliação de Impacto Ambiental se tornou um princípio ambiental consagrado internacionalmente. Assim estabelece o princípio 17 da RIO-92:

A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas

⁸³ ARAÚJO, Ubiracy. **Política Nacional do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**. Disponível em www.ibama.gov.br. Acesso em 8 de agosto de 2018.

⁸⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 124.

à decisão de uma autoridade nacional competente.⁸⁵

Na AIA estuda-se com grande alcance a qualidade ambiental de determinado bioma, ecossistema, empresa ou país, podendo ser realizada pelo Poder Público ou pela iniciativa privada.⁸⁶

No Brasil, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) aparece intrinsecamente na Lei n. 6.803/80, que trata do zoneamento industrial, passando a fazer parte definitivamente do ordenamento jurídico nacional com a Lei n. 6.938/81 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Referido instrumento foi aperfeiçoado com a Resolução n. 01/1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) que prevê critérios e diretrizes para o uso e implementação da AIA, bem como a elaboração de Estudos Prévios de Impacto Ambiental (EPIA) e de seu respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) para atividades efetivamente causadoras de significativa degradação ambiental.⁸⁷

O Ministério do Meio Ambiente traz o seguinte conceito de avaliação de impactos ambientais:

Instrumento de política ambiental e gestão ambiental de empreendimentos, 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 proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas; se apresentem os resultados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados; se adotem as medidas de proteção do meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto.⁸⁸

Antônio Inagê de Assis Oliveira, advogado e consultor em direito ambiental, conceitua a avaliação de impactos ambientais como o conjunto de técnicas e métodos que se propõem a identificar e descrever a influência que uma determinada atividade

⁸⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

⁸⁶ FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 6. ed. Belo Horizonte: Forum, 2017. p. 69.

⁸⁷ BELTRÃO. Antônio F. G. **Aspectos jurídicos do estudo de impacto ambiental**. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 124.

⁸⁸ DICIONÁRIO do Jornal do Meio Ambiente. *Jornal do meio ambiente*. Disponível em <www.jornaldomeioambiente.com.br>. Acesso em: 15 maio 2019.

poderá exercer sobre o ambiente biogeofísico, econômico e social.⁸⁹

Referido autor salienta que é por meio da avaliação de impactos ambientais que os impactos ambientais de uma determinada atividade são levantados, de maneira a se apontar a viabilidade ambiental da atividade ou não, visando a aumentar os impactos positivos e a diminuir os impactos negativos.⁹⁰

Assim, a AIA como instrumento da PNMA tem por objetivo avaliar previamente os impactos ambientais diante da instalação de atividades consideradas potencialmente poluidoras, antevendo riscos decorrentes do empreendimento sendo a AIA uma das etapas procedimentais para a concessão da licença ambiental. Pode, portanto, ser considerada um instrumento de defesa do meio ambiente, formado por procedimentos técnicos e administrativos que buscam averiguar os impactos ambientais da instalação ou operação de uma atividade, com objetivo finalístico de embasar as decisões quanto ao seu licenciamento.

Paulo Affonso Leme Machado explica que, quando referida Resolução estabelece “atestar a viabilidade ambiental”, está se referindo exatamente ao instituto da avaliação de impacto ambiental, posto que só pode ser aprovado o projeto com a devida avaliação prévia.⁹¹

A Resolução do CONAMA também trouxe em seu artigo 1º e incisos a definição de Impacto Ambiental, como forma de aclarar quando a AIA se faz necessária:

Art. 1º 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: a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, a qualidade dos recursos ambientais.⁹²

⁸⁹ OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 410.

⁹⁰ OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**, 2005. p. 410.

⁹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 266.

⁹² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997.

Na esfera constitucional, a AIA foi abordada ainda na década de 80, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, valendo frisar que esta carta republicana foi a primeira no mundo a inscrever a obrigatoriedade da AIA em uma constituição. Assim estabelece seu artigo 225, § 1º, IV:

Art. 225. [...]

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

IV. exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto.

Seguindo a linha da CF/88, vários Estados federados inseriram o assunto em suas constituições estaduais, por exemplo, Bahia, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Sergipe, bem como o Distrito Federal por meio de sua Lei Orgânica.

Na década de 90, a AIA passou a ter relação estreita com o licenciamento ambiental após a elaboração do Decreto n. 99.274 de 1990, sendo estipulada como um dos critérios para a concessão da licença ambiental para implantação de determinado empreendimento ou realização de atividades ou obras. Em 1997, foi criada a Resolução n. 237 do CONAMA que derroga a Resolução n. 01/86 e complementa o procedimento de licenciamento ambiental, tratando também no seu bojo da avaliação de impacto ambiental.⁹³

Considerando todo esse contexto histórico do ordenamento legislativo, resta claro que a AIA passou a ter significativa importância nacional e internacional a partir de meados do Século XX, em virtude de um progressivo desenvolvimento e da necessidade de proteção dos recursos necessários a esse desenvolvimento.

Édis Milaré explica que não se deve confundir a AIA com a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Aquela é tratada no plano prático por meio de um conjunto de procedimentos de planejamento e controle do meio ambiente, enquanto essa se limita ao plano das ideias por meio de projetos e políticas programáticas, para o desenvolvimento sustentável vinculado a um equilíbrio ecológico.⁹⁴

⁹³ BELTRÃO, Antônio F. G. **Aspectos jurídicos do estudo de impacto ambiental**, 2008. p. 147.

⁹⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 465.

2.1.1 Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

A Constituição Federal determinou no inciso IV do § 1º do artigo 225 a exigência pelo Poder Público de estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

A doutrina assevera que este dispositivo constitucional é a consagração do Princípio da Precaução, um dos princípios gerais do direito ambiental.

O jurista francês Jean-Luc Fagnart explica o princípio da precaução:

A concepção pragmática sobre precaução tende a tornar este princípio um modelo de ação fundamentado em situações de incerteza. O princípio tem como objetivo promover a prevenção, antecipadamente, mas proporcional aos riscos potenciais. Isto implica que as condições para a aplicação do princípio da precaução sejam determináveis, considerando os deveres que ela gera, racionalmente quantificado e sopesando os efeitos e suas consequências danosas.⁹⁵

Neste contexto, Édis Milaré afirma que:

A implantação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora deve submeter-se a uma análise e controle prévios. Tal análise se faz necessária para se antever os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da sua instalação, da sua operação e, em casos específicos, no encerramento das atividades.⁹⁶

O EIA é um documento técnico multidisciplinar que trata sobre controle preventivo de danos ambientais para a atividade na qual forem constatados riscos e perigos ao meio ambiente e pressupõe o controle preventivo de danos.

O EIA é assim definido por Paulo Affonso Leme Machado:

O Estudo de Impacto Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inc. III, da Lei Federal nº 6.938, de 31.8.1981). [...] As verificações e análises do Estudo de Impacto

⁹⁵ FAGNART, Jean-Luc. **Principe de précaution et responsabilité civile**. p. 13. In FAGNART, Jean-Luc. et al. *Regards Croisés sur le principe de précaution: responsabilité civile, Produits pharmaceutiques, Finance, Environnement, Agroalimentaire*. Belgique: Anthemis s.a., 2011. (tradução livre)

No original: *“La conception pragmatique de précaution tend à faire de ce principe un modèle d’action raisonnée dans des situations d’incertitude. Le principe s’attache à promouvoir une prévention, précoce, mais proportionnée de risques potentiels.”*

⁹⁶ MILARÉ, Édís, **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 165.

Ambiental terminam por um juízo de valor, ou seja, uma avaliação favorável ou desfavorável ao projeto. Não se admite um Estudo de Impacto Ambiental que se abstenha de emitir a avaliação do projeto.⁹⁷

O Decreto n. 88.351/83 (art. 18, § 1º) determinou ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) a fixação dos critérios básicos e as diretrizes gerais para estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento de obras e atividades.

A Resolução n. 1/86 do CONAMA traz todo o regramento para o estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental. Em seu artigo 1º, define impacto ambiental:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

O artigo 2º da Resolução n. 1/86 do CONAMA estabelece um rol exemplificativo de atividades modificadoras do meio ambiente que dependem obrigatoriamente da elaboração do estudo de impacto ambiental para seu licenciamento:

Art. 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 e1n caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II - Ferrovias;
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;
- 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);

⁹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**, 2007. p. 221.

- 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 agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

O Estudo de Impacto Ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados, conforme redação do artigo 7º da resolução nº 01/86 do CONAMA. Assim, pode ser elaborado pelos próprios profissionais das empresas obrigadas à elaboração do EIA, ou ainda, por empresa terceirizada, desde que os profissionais sejam capacitados e qualificados.

Álvaro Luiz Valery Mirra, juiz de direito e jurista na área ambiental, explica:

EIA deve ser entendido na sua exata dimensão, ou seja, como valiosíssimo instrumento para a discussão do planejamento global, em todos os níveis, que permite às políticas públicas, ao mesmo tempo, realizarem plenamente os imperativos sociais e econômicos e cumprirem os anseios conservacionistas da coletividade. Longe de ser um de atraso na execução, atividades e empreendimento, o EIA surge, finalmente, como mecanismo de viabilização de sua realização segura e equilibrada em termos sócio-econômico-ambientais, como requer a Política Nacional do Meio Ambiente.⁹⁸

O ambientalista, professor e atual ministro do Superior Tribunal de Justiça Antônio Herman Benjamin atribui, ainda, mais três objetivos do EIA, quais sejam: a transparência administrativa, a consulta aos interessados e a motivação da decisão ambiental.⁹⁹

⁹⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspecto da legislação brasileira**. 2. ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002. p. 6.

⁹⁹ BENJAMIN, Antonio Herman. **Os princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limite da discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1992. p. 29-32.

Nas lições de Édis Milaré, a obrigatoriedade desses estudos significou um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, dado que, até meados da década de 1980, nos chamados projetos desenvolvimentistas, apenas eram consideradas as variáveis técnicas e econômicas, sem preocupação mais séria com o meio ambiente e, muitas vezes, em flagrante contraste com o interesse público. Ademais, explica o doutrinador, sua incorporação no Direito brasileiro estimulou a participação da sociedade nas discussões democráticas sobre a implementação de projetos, contribuindo para o manejo adequado dos recursos naturais.¹⁰⁰

Frise-se aqui a oportunidade de participação popular, pois o artigo 3º da Resolução n. 237/1997 determina que ao Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental se dará publicidade, mediante realização de audiências públicas:

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.¹⁰¹

Concluído o estudo de impacto, será elaborado o relatório de impacto ambiental (RIMA). O EPIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratórios e a própria confecção do relatório. O RIMA, por sua vez, "refletirá as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental" (art. 9º da Resolução n. 001/86 do Conama). O EIA é realizado previamente ao RIMA, sendo a base para elaboração do relatório.¹⁰²

Sobre o momento de realização do EIA, Édis Milaré entende que deve ser realizado antes da concessão da licença. Assim explica o autor:

Dado seu papel de instrumento preventivo de danos é claro que, para cumprir sua missão, deve ser elaborado antes da decisão administrativa de outorga da licença para a implementação de obras ou atividades com efeito ambiental no meio considerado. Daí o nomen juris que lhe dá a Constituição: "estudo prévio de impacto ambiental."¹⁰³

¹⁰⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 362-363.

¹⁰¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997.

¹⁰² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 2007. p. 696.

¹⁰³ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 768.

Para fins de ilustrar o presente trabalho, oportuno trazer um exemplo de EIA/RIMA de obra pública. Assim, optou-se pelo EIA/RIMA do novo terminal do Aeroporto Hercílio Luz, em Florianópolis. Referido RIMA foi concluído em 2006, possui 210 páginas e indica como empreendedor a INFRAERO, sendo que referido documento foi elaborado pela empresa contratada PROSUL.¹⁰⁴

Consta no referido EIA/RIMA, dentre outros: a localização do empreendimento, o motivo para realização do empreendimento, as áreas de influência, o diagnóstico ambiental (meio biótico, recursos hídricos, qualidade do ar, emissão de ruídos, uso do solo, diagnóstico arqueológico, aspectos culturais, identificação e avaliação dos impactos ambientais e proposição de medidas mitigadoras e potencializadoras, planos e programas ambientais e medida compensatória, plano de gerenciamento de resíduos sólidos, programa de gestão, educação e supervisão ambiental, dentre outros.

Ao final do EIA/RIMA, foi proferida uma conclusão, da qual extraiu-se alguns trechos:

10 – CONCLUSÃO

Após a realização deste Estudo de Impacto Ambiental é interessante ressaltar os seguintes aspectos:

- O início das atividades aeroportuárias deu-se no ano de 1927 e até os dias atuais muitas alterações ocorreram na região de influência direta do empreendimento, desde mudanças que se referenciam as características da fauna e flora da região, até aquelas referentes as características populacionais de seu entorno. Hoje o aeroporto encontra-se inserido num cenário completamente diferente daquele do início de suas operações, pois a região tem sofrido uma intensa urbanização, destacando-se a região de entorno da cabeceira 14-32.

(...)

- Através da realização do diagnóstico florístico pode-se constatar que a área que abrigará as obras e serviços de engenharia do novo terminal de passageiros e implantação da pista de táxi paralela à pista 14-32 do sítio aeroportuário do Aeroporto Internacional de Florianópolis é formada por vegetação herbácea (pastagens). Estas áreas, por serem de segurança do Aeroporto, são periodicamente cortadas por roçadeiras, que impedem a regeneração natural. A pastagem representa a área de segurança, sendo determinada de “cota nula”. Portanto, a ampliação da estrutura aeroportuária não tem impacto direto sobre a vegetação. Do mesmo modo, analisando a

¹⁰⁴ INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA. Disponível em: <http://www.ima.sc.gov.br/index.php/licenciamento/consulta-eia-rima>. Acesso em 07 jun. 2019.

cobertura vegetal no acesso ao novo terminal de passageiros constatou-se que a área já encontra-se alterada pois é usada para pastejo sendo portanto de caráter irrelevante para a cobertura vegetal. Em contrapartida, as manchas de vegetação arbórea existentes no traçado e área de entorno da nova via de acesso ao terminal de passageiros, que possivelmente sofrerá supressão de vegetação, o impacto é significativo.

(...)

- Através de contato com associação de moradores da região (AMOCAR – Associação de moradores e amigos do Carianos) constatou-se que há uma expectativa positiva em relação a construção do Novo Terminal de Passageiros.

(...)

- Com as obras de ampliação do sítio Aeroportuário Internacional Florianópolis, será ampliada a sua capacidade de operação, com aumento de 1,3 para 2,7 milhões de passageiros por ano; os passageiros e funcionários do aeroporto, assim como a comunidade irão dispor de um renovado e confortável terminal de passageiros, o qual teve a sua concepção baseada no novo conceito de terminal de passageiros que a Infraero está lançando no Brasil, o de aeroshopping.

Importante salientar o parágrafo final da conclusão:

Neste contexto, os estudos das obras de ampliação do sítio aeroportuário e respectivo acesso rodoviário permitiu a equipe concluir que o empreendimento se faz necessário e o mesmo não apresenta impactos ambientais de magnitude e importância capazes de inviabilizarem a sua execução ou que não sejam passíveis de mitigação.

Observe-se que ao longo do referido EIA/RIMA foram apontadas várias interferências do empreendimento no meio ambiente, sobretudo o natural. Esta situação, contudo, não inviabilizou a obra, vez que demonstrada sua necessidade ao crescimento da região e melhoria no atendimento da demanda aérea na capital catarinense.

Assim, resta esclarecido e comprovado que, caso o Poder Público pretenda realizar obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, deverá elaborar o respectivo EIA/RIMA.

2.2 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE) NO BRASIL

2.2.1. Evolução histórica e Conceito de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)

Conforme lições de Barry Sadler e Rob Verheem, a Avaliação Ambiental Estratégica é um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e apropriado do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais.”¹⁰⁵

Maria do Rosário Partidário, professora da Universidade de Lisboa, considera que o objetivo da AAE é facilitar a integração ambiental e a avaliação das oportunidades e dos riscos de estratégias decorrentes de uma ação no quadro de um desenvolvimento sustentável.¹⁰⁶

Com o objetivo de aprofundar essa visão estratégica que muitas vezes era deficiente na AIA de projetos, nos anos 90 houve uma profusão de estudos sobre os avanços da AAE em várias partes do mundo.

Riki Therivel, professor da universidade de Oxford, explica que alguns países europeus estabeleceram requerimentos para aplicação de avaliações ambientais estratégicas a partir dos anos 80, mas foi só em julho de 2001 que os países membros da União Europeia aprovaram a Diretiva 2001/42/EC, que estabelece princípios gerais para um sistema de avaliação ambiental de planos e programas capazes de ter efeitos significativos sobre o meio ambiente. A Diretiva entrou em vigor em julho de 2004, e deixou a cargo dos Estados-membros o estabelecimento de especificidades processuais próprias, o que estimulou o surgimento de diversos guias, decretos e outros dispositivos legais por todos os países da União Europeia.¹⁰⁷

¹⁰⁵ SADLER, B.; VERHEEM, R. Status, Challenges and Future Directions. Strategic Environmental Assessment, 1996 apud EGLER, Paulo César Gonçalves. Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica. **Revista Parcerias Estratégicas**, v. 6, n. 11, 2001. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁰⁶ PARTIDÁRIO, Maria R. **Guia de boas práticas para avaliação ambiental estratégica**: orientações metodológicas. Amadora: Agência Portuguesa de Ambiente, 2007. p. 9.

¹⁰⁷ THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action**. London: Earthscan, 2004. p. 132.

Acerca da referida diretiva europeia, os Estados-membros tinham até o ano de 2004 para implementar a diretiva nas legislações de seus países, tendo a Comissão Europeia publicado no ano de 2003 um guia de como interpretar os requerimentos da diretiva. Porém, no tempo aprazado apenas 9 dos 25 Países- - membros da época haviam previsto a diretiva à sua legislação. Foi só no ano de 2008 que a grande maioria dos países procedeu à implementação da diretiva.¹⁰⁸

Nas Conferências Mundiais sobre meio ambiente também foi prevista, direta ou indiretamente, a necessidade de avaliações em políticas, planos e programas. Por exemplo, dentre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2000, destaca-se o princípio 7: “integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas dos países, e inverter a perda de recursos ambientais”.¹⁰⁹

Em 2008, no Encontro de Alto Nível do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), foi divulgado o Guia de boas práticas na cooperação para a utilização da avaliação ambiental estratégica, a qual deve ser utilizada para "descrever abordagens analíticas e participativas que se destinam a integrar as considerações ambientais em políticas, planos e programas, e a avaliar as suas interligações com as considerações econômicas e sociais".¹¹⁰

De acordo com Thomas B. Fischer, professor de avaliação ambiental na Universidade de Liverpool, a AAE possui três significados básicos: 1) processo sistemático de suporte à tomada de decisão, com o intuito de garantir que o meio ambiente e outros aspectos relacionados à sustentabilidade sejam considerados na elaboração de PPPs; 2) instrumento baseado em evidências, com o intuito de fornecer rigor científico à elaboração de PPPs por meio da utilização de uma série de técnicas e métodos de avaliação; e 3) instrumento de apoio à decisão e incentivo ao desenvolvimento sustentável e à governança, por meio do estabelecimento de um

¹⁰⁸ THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action**, 2004. p. 51-52.

¹⁰⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em: 20 abr. 2019

¹¹⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). Aplicação da avaliação ambiental estratégica: guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento. OCDE publishing, 30 mar. 2012. p. 30. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175877-pt>. Acesso em: 20 abr. 2019.

foco, por exemplo, nas questões e alternativas a serem consideradas de forma sistemática em diferentes âmbitos e níveis de planejamento.¹¹¹

Luís Enrique Sanchez ressalta que dois enfoques são costumeiramente empregados ao estudo da AAE: um que a entende como extensão da AIA e outro que a vê como exercício de planejamento que engloba considerações sustentáveis. Esclarece o autor ainda que, na primeira hipótese, analisa-se o plano ou programa e seus impactos, sendo possivelmente propostas mudanças, desde a mitigação e compensação a modificações substanciais.¹¹²

O mesmo autor defende que a AIA, em sua origem norte-americana, já possuía um escopo estratégico, uma vez que a Lei da *National Environmental Policy Act*, de 1969, que institucionalizou a AIA, já demandava a avaliação prévia de impactos das ações que pudessem afetar de maneira significativa a qualidade do ambiente humano, sejam tais ações obras e atividades ou iniciativas governamentais como planos e programas.¹¹³

Izabella Mônica Vieira Teixeira, ex-ministra do Meio Ambiente e doutora em planejamento estratégico, nessa mesma linha, traz a Avaliação Ambiental como um processo genérico que inclui a AIA de projetos, a AAE de Políticas, Planos e Programas (PPP) e um conjunto amplo de metodologias de planejamento e avaliação de impacto.¹¹⁴

A verdade é que, conforme pode-se observar pelos conceitos já apresentados, a AAE tem forte ligação com a AIA, na realidade ambas possuem as mesmas origens, que remontam aos princípios e conceitos de Avaliação de Impacto Ambiental norte-americanos, “onde as experiências adquiridas com sua implementação muito contribuíram para o desenvolvimento das etapas e

¹¹¹ FISCHER, Thomas B. **The theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach**. UK/USA: Earthscan, 2007. p. 4.

¹¹² SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008. p. 7-8. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2019.

¹¹³ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**, 2008. p. 6.

¹¹⁴ TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação ambiental estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta**. Tese (Doutorado em Ciências em Planejamento Energético) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2008. p. 302. Disponível em: <http://ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/imvieira2.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

procedimentos dos processos de AAE.”¹¹⁵

Luís Enrique Sánchez esclarece que, sob a ótica do planejamento, na AAE os objetivos e metas é que servem de parâmetro para a elaboração de políticas, planos e programas. Por sua vez, as metodologias variam de acordo com os diferentes enfoques e etapas da AAE, tema cuja análise foge da nossa atribuição.¹¹⁶

Assim, no presente trabalho adota-se o critério e entendimento de que, no Brasil, a AIA é o gênero, na qual são incluídas espécies de instrumentos de avaliação ambiental, a exemplo do EIA e da AAE, sendo o EIA referente a projetos de caráter individual, e a AAE a ações mais amplas, envolvendo políticas, planos e programas.

As principais diferenças entre as formas mais comuns de AIA (como o EIA, por exemplo) e a AAE, apontadas pelos escritores americanos Christopher Wood e Mohamed Djeddour, são: a) a limitação territorial (mais precisa nas primeiras); b) a existência de detalhes (mais provável em projetos do que em planos), c) o tempo de implementação (que costuma ser longo no que tange a PPPs) e; d) o processo de decisão, que envolve geralmente menos agentes na AAE do que num EIA de um grande empreendimento, por exemplo.¹¹⁷

Para Luiz Henrique Sánchez, o maior escopo da AAE é trazer a preocupação ambiental já para a etapa anterior da atuação do Executivo, a do planejamento, ao contrário do licenciamento, que é em essência exercício de poder de polícia. Sua eficácia depende de ser integrada ao processo de tomada de decisão, uma vez que servir de mera análise não é sua razão de existir.¹¹⁸

Maria do Rosário Partidário propõe uma metodologia para a AAE que se volte para uma perspectiva de longo prazo, holística, transversal e muito focalizada em poucos, mas significativos, fatores de análise que são estratégicos para a decisão.¹¹⁹

¹¹⁵ GONÇALVES, Luiz Claudio. **Planejamento de energia e metodologia de avaliação ambiental estratégica: conceitos e críticas**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 76.

¹¹⁶ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**, 2008. p. 7-8.

¹¹⁷ WOOD; DIEDDOUR, 1992, *apud* SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**, 2008. p. 8-9.

¹¹⁸ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**, 2008. p. 8.

¹¹⁹ PARTIDÁRIO, Maria R. **Guia de boas práticas para avaliação ambiental estratégica: orientações metodológicas**, 2007. p. 13.

Enquanto instrumento da política pública ambiental, a AAE deve ser aplicada respeitando-se seu caráter sistemático, participativo e democrático, de forma a promover a sustentabilidade com a inserção da variável ambiental no âmbito do planejamento estratégico de políticas, planos e programas.¹²⁰

Vê-se que a obrigatoriedade da realização da AAE é do Poder Público, enquanto o EIA é de responsabilidade do empreendedor. Assim, o objeto do EIA é diverso de eventual AAE existente.

A Avaliação Ambiental Estratégica já é aplicada em diversos países, porém ainda não possui, no Brasil, legislação federal específica, apesar de alguns estados brasileiros já a utilizarem por meio de normativas e estruturas formadas pelos mesmos e de já existir projeto de lei nacional sobre este tema.

A AAE começou a ser discutida no Brasil fora do âmbito acadêmico apenas nas últimas décadas. Alguns estudos sobre avaliações estratégicas foram realizados e publicados, chamando assim, a atenção do Ministério do Meio Ambiente, que a partir de então, solicitou que fossem realizados estudos sobre o tema, além de promover um programa de treinamento voltado para a região do Pantanal.¹²¹

Izabella Mônica Vieira Teixeira explica que experiência brasileira em AAE é recente e limitada. Não há definição de marco legal, tampouco orientação e diretrizes técnicas que possam estabelecer uma base de referência para a sua prática voluntária. As iniciativas registradas estão ligadas aos setores de infraestrutura, notadamente aos segmentos de energia e transportes, e fortemente baseadas na AIA. A adoção da AAE numa abordagem mais estratégica é mais recente e tem no setor de turismo a iniciativa mais promissora.¹²²

Referida autora salienta que a desenvoltura da AAE no Brasil se desenvolveu em dois grandes momentos: um identificado em meados dos anos 90, mais especificamente entre os anos 1994 e 1998; e outro diferente desenrolado a

¹²⁰ SILVA, Frederico Rodrigues. Políticas públicas do ambiente: um olhar especial acerca da Avaliação Ambiental Estratégica. Constituição, economia e desenvolvimento. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, n. 2, jan./jun. 2010. p. 93.

¹²¹ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**, 2008. p. 13.

¹²² TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta**, 2008. p. 62.

partir de 1999.¹²³

O primeiro momento é marcado pelas primeiras tentativas formais de Avaliação Ambiental aplicada a instâncias estratégicas de planejamento, sendo todas caracterizadas como informais, pontuais e voltadas para atender demandas específicas. Tais experiências são caracterizadas por se basearem na AIA e na Avaliação de Impactos Cumulativos, doravante AIC, de projetos de grande porte.¹²⁴ Nessa fase foram realizadas avaliações ambientais de cunho estratégico, por exemplo, no caso do gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol), realizado no ano de 1994 por exigência do Banco Mundial; na realização do Estudo de Impacto Ambiental do Programa de Corredores de Ônibus da Prefeitura de São Paulo, que buscou avaliar, de forma integrada, diversos projetos de corredores de transporte coletivo, em uma perspectiva de avaliação ambiental programática; e na tentativa de estruturação de um sistema de AAE no estado de São Paulo, esta não bem-sucedida.¹²⁵

O segundo momento, desenvolvido a partir de 1999, é marcado por iniciativas setoriais voluntárias, sem apenas vincular-se ao cumprimento de exigências de agências multilaterais de financiamento; assim como pelo envolvimento do Governo Federal e dos Governos estaduais para a adoção de processos formais e elementos básicos necessários à propositura de uma AAE. As principais iniciativas efetivamente concluídas vinculam-se aos setores de energia, transporte e turismo.¹²⁶

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, existiram alguns projetos de lei no âmbito federal, pretendendo alterar a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Podem ser citados: nº 2072, datado de 2003, apresentado pelo Deputado Fernando Gabeira, nº 261, de 2011, de autoria do Deputado Marçal Filho e nº 4996/2013,

¹²³ TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta**, 2008. p. 61-73.

¹²⁴ TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta**, 2008. p. 61.

¹²⁵ TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta**, 2008. p. 61.

¹²⁶ TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta**, 2008. p. 73

apresentado pelo Deputado Sarney Filho.¹²⁷

De acordo com a proposta deste último projeto de Lei n. 4.996/2013, assim ficaria a redação do artigo 12 da Lei n. 6.938/1981:

Art. 12-A. Ficam os órgãos da administração pública direta e indireta responsáveis pela formulação de políticas, planos ou programas obrigados a realizar a avaliação ambiental estratégica, contemplando os aspectos ambientais, sociais e econômicos. § 1º Entende-se por avaliação ambiental estratégica o conjunto de atividades com o objetivo de prever, interpretar, mensurar, qualificar e estimar a magnitude e a amplitude espacial e temporal do impacto ambiental potencialmente associado a uma determinada política, plano ou programa, tendo em vista:

I – a opção por alternativas tecnológicas ou locacionais que mitiguem os impactos ambientais, sociais e econômicos adversos;

II – a proposição de programas e ações compensatórias dos impactos ambientais, sociais e econômicos adversos.

III – a sinergia entre as diversas políticas, planos e programas previstos nas bacias, biomas, regiões e outras áreas de influência.

IV – a cumulatividade dos impactos ambientais, sociais e econômicos das políticas, planos e programas previstos em uma mesma área de influência.

§ 2º A realização da avaliação ambiental estratégica não exime os responsáveis de submeter os empreendimentos que integram as políticas, planos ou programas ao licenciamento ambiental exigido na forma do art. 10, sem prejuízo das demais autorizações necessárias.

§ 3º As alterações significativas do conteúdo de políticas, planos e programas também ensejam a realização de avaliação ambiental estratégica.

Art. 12-B. A avaliação ambiental estratégica observará as seguintes diretrizes:

I – a avaliação abrangerá todo o processo de formulação da política, plano ou programa;

II – as metodologias analíticas a serem aplicadas na avaliação serão definidas pelos órgãos responsáveis pela formulação da política, plano ou programa, observados os parâmetros básicos definidos em regulamento;

III – serão asseguradas na avaliação:

a) ampla publicidade das atividades desenvolvidas, e de seus resultados;

b) participação da população afetada pela política, plano ou programa.

Parágrafo único. Os atos de publicidade e a participação da população afetada, de que trata este artigo, não exime o responsável/empreendedor das exigências inerentes à legislação que rege o licenciamento ambiental, notadamente no que diz respeito à audiência pública.

¹²⁷ O andamento e processamento dos referidos projetos pode ser visualizado no site da Câmara de Deputados. Disponíveis em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134963>
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491399>
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565264> . Acesso em: 6 jun. 2019.

Art. 12-C. O resumo das atividades desenvolvidas no âmbito da avaliação ambiental estratégica, e de seus resultados, será consolidado no Relatório de Avaliação Ambiental (RAA), ao qual se dará publicidade.

Parágrafo único. Quando requerido por órgão ambiental integrante do SISNAMA, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos, será realizada audiência pública para discussão do RAA, na forma do regulamento. (NR)¹²⁸

Ocorre que este último projeto de lei foi arquivado tendo em vista o término da legislatura (dezembro/2018), e até o fechamento deste trabalho não havia sido desarquivado para análise na legislatura iniciada em 2019.

Alguns Estados brasileiros já inseriram a avaliação ambiental estratégica em seu ordenamento jurídico, por exemplo: Minas Gerais, por meio do Decreto n. 43.372/2003¹²⁹, que cria o Núcleo de Gestão Ambiental em Secretarias de Estado ao qual compete elaborar a Avaliação Ambiental Estratégica de planos, programas e projetos; Bahia, com a edição do Decreto n. 11.235/2008¹³⁰, que prevê o uso da AAE na avaliação dos impactos socioambientais de planos, programas, projetos e políticas públicas setoriais sobre a política do meio ambiente e de proteção à biodiversidade do estado da Bahia; São Paulo, com a promulgação do Decreto n. 55.947/2010¹³¹ que prevê o uso da AAE para analisar as consequências ambientais de políticas, planos e programas públicos e privados, frente aos desafios das mudanças climáticas.

Ademais, alguns órgãos como o Ministério Público Estadual (MPE) e o Ministério Público Federal (MPF), tem buscado a inserção da AAE no Brasil, promovendo estudos no sentido de aperfeiçoar o estudo de impacto ambiental, buscando aplicar a AAE ante a ausência de instrumento de planejamento eficaz; entretanto, como se trata de uma lacuna jurídica não é possível aplicá-la de fato,

¹²⁸ BRASIL. Câmara de Deputados. Projeto de Lei n. 4.996, de março de 2013. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAR2013.pdf#page=66>. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹²⁹ MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Decreto n. 43372, de 5 de junho de 2003. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43372&comp=&ano=2003>. Acesso em: 7 jun. 2019.

¹³⁰ BAHIA. Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos. Legislação Ambiental. Decreto n. 11.235, de 10 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/legislacao-ambiental/decretos/decreto-n-11235>. Acesso em: 6 jun. 2019.

¹³¹ SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Decreto n. 55.947, de 24 de junho de 2010. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2010/decreto-55947-24.06.2010.html>. Acesso em: 6 jun. 2019.

conforme salienta a professora e doutora Maria Claudia da Silva Antunes de Souza.¹³²

Explica a mencionada autora:

No Brasil, as ações estratégicas e complexas, via de regra, envolvem a participação do Estado, seja de forma direta e ativa, seja por meio de grandes financiamentos para grandes obras e empreendimentos, como ocorre no setor energético, de mineração, logística e infraestrutura. Nesse contexto, é de se esperar certa dificuldade ou mesmo resistência de setores governamentais de terem suas atividades controladas por meio de instrumentos de planejamento como o da Avaliação Ambiental Estratégica.¹³³

O próprio MMA já reconheceu a necessidade de se inserir a AAE no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, determinando-se as responsabilidades de órgãos e instituições encarregadas da formulação de política e do planejamento, além dos âmbitos de realização e revisão do processo, das fontes de recursos para as decisões do papel dos órgãos e instituições e das formas de consulta a grupos interessados, como divulgado no Manual de Avaliação Ambiental Estratégica.¹³⁴

Há um vasto campo potencial para aplicação da AAE no País, em todos os níveis de governo e em todas as escalas territoriais, conforme muito bem pontuado por Luis Enrique Sánchez. Por exemplo, as políticas urbanas e os planos diretores municipais podem ter influência sobre um modo de vida mais ou menos sustentável nas metrópoles e nas cidades médias. Incentivo ao adensamento ou tolerância ao espraiamento, ocupação de várzeas e canalização de rios ou implantação de parques lineares ao longo de rios e córregos, restrição ou tolerância à impermeabilização do solo. Outro exemplo são as políticas e os planos de transporte e mobilidade, que tanta influência têm sobre a ocupação do território, seja na escala amazônica seja no âmbito das cidades, que poderiam se tornar mais sustentáveis com a ajuda da AAE.¹³⁵

¹³² SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **Avaliação Ambiental Estratégica**: Possibilidades e limites como instrumento de planejamento e de apoio à sustentabilidade. São Paulo: Arraes. 2015. p. 35.

¹³³ SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **Avaliação Ambiental Estratégica**: Possibilidades e limites como instrumento de planejamento e de apoio à sustentabilidade. 2015. p. 35.

¹³⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos – SQA. Avaliação Ambiental Estratégica. Brasília, 2002. p. 68.

¹³⁵ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**, 2008. p. 17.

2.3 A AVALIAÇÃO AMBIENTAL NA ESPANHA: A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (*EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA*) E A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (*EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA - EAE*)

2.3.1 Introdução e conceito

Ramon Martin Mateo ressalta que a intervenção dos Poderes Públicos na questão ambiental é um ícone muito importante, pois é sempre baseado na lei formal, consistente em aplicar limites e condições à atividade dos cidadãos para garantir o uso racional dos recursos e controlar a poluição para garantir o desenvolvimento sustentável. Além disso, pode controlar e canalizar os comportamentos privados envolvidos no processo de poluição, além de promover a integração entre os sujeitos do referido processo e a Administração Pública para obter sucesso na salvaguarda ambiental.¹³⁶

Diferentemente do que ocorre no Brasil acerca da precariedade de leis dispondo sobre AIA e AAE, na Espanha foi promulgada uma lei moderna e unificadora destes dois institutos, trazendo conceitos, princípios, procedimentos e outros assuntos que, por certo, auxiliam nos trabalhos do empreendedor e da administração pública. Trata-se da Lei 21 de 9 de dezembro de 2013. Este diploma unificou duas leis anteriores uma única norma, quais sejam: a Lei 9/2006, de 28 de abril, sobre a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas sobre o meio ambiente e o Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de janeiro, o qual dispunha sobre Avaliação de Impacto Ambiental de projetos e modificações subsequentes.¹³⁷

O Ministério para a transição ecológica da Espanha conceitua avaliação

¹³⁶ MARTÍN MATEO, Ramón. **Derecho Ambiental**. Instituto de Estudios de Administración Local: Madrid, 1977, p. 541. (tradução livre)

No original: *“La intervención de los Poderes Públicos en el tema medioambiental es un icono muy importante, una vez que siempre basada en ley formal, consiente en aplicar límites y condiciones a la actividad de los ciudadanos para garantizar una utilización racional de los recursos, y controlar la contaminación ambiental para asegurar un desarrollo sostenible. Además, ella puede controlar y encauzar las conductas privadas implicadas en el proceso de contaminación, a más de promover la integración entre los sujetos de dicho proceso y la Administración Pública para obtener éxito en la salvaguarda ambiental.”*

¹³⁷ ESPANHA. Ley 21 de 9 de diciembre de 2013. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913> Acesso em: 7 jun. 2019.

ambiental:

A avaliação ambiental de Planos, Programas e Projetos é o procedimento técnico e administrativo pelo qual todos os aspectos relacionados à proteção do meio ambiente são levados em consideração no processo de tomada de decisão destes. Este procedimento contribui para a participação das administrações afetadas e do público interessado, sendo muito útil como canal de participação pública para integrar e considerar adequadamente suas preocupações ambientais. Desde 1986, foi incorporada à legislação espanhola em termos de avaliação de impacto ambiental para projetos e atividades específicas e, desde 2006, também para Planos e Programas elaborados pela Administração.¹³⁸

2.3.2 Princípios

A Lei de Avaliação Ambiental n. 21/2013 enumera uma série de princípios de avaliação ambiental que diferem dos princípios gerais do direito ambiental em geral. São eles: proteção e melhoria do meio ambiente; ação preventiva e protetiva, ou seja, prevenção, correção e compensação dos impactos ao meio ambiente; o poluidor paga; racionalização; simplificação e coordenação dos procedimentos de avaliação ambiental; cooperação e coordenação entre a Administração Geral do Estado e as comunidades autônomas; proporcionalidade entre os efeitos sobre o ambiente de planos, programas e projetos e o tipo de procedimento de avaliação que, se houver, deve ser apresentado; colaboração ativa dos diversos organismos administrativos envolvidos no processo de avaliação, fornecendo informações necessário que eles sejam necessários; participação pública, desenvolvimento sustentável e integração de aspectos ambientais na tomada de decisão.¹³⁹

¹³⁸ Disponível em < <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/>>. Acesso em: 7 jun. 2019. No original: “La evaluación ambiental de Planes, Programas y Proyectos es el procedimiento técnico y administrativo por el que se toman en consideración, en el proceso de toma de decisión de aquéllos, todos los aspectos relativos a la protección del medio ambiente. Este procedimiento contribuye a la participación de las administraciones afectadas y del público interesado, siendo de gran utilidad como cauce de participación pública para integrar y considerar adecuadamente sus preocupaciones ambientales. Desde el año 1986 está incorporada a la normativa española en lo que se refiere a la evaluación de impacto ambiental para proyectos y actividades específicas y, desde el año 2006, también para Planes y Programas elaborados por la Administración.” (tradução livre)

¹³⁹ BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. Tema 6.1: La Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos. Alicante: Universidad de Alicante, 2018. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/77687/1/La-evaluacion-de-impacto-ambiental-de-proyectos.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018. No original: “La LEA enumera una serie de principios de la evaluación ambiental que no difieren de los principios informadores o estructurales o generales del Derecho ambiental en general y que proceden tanto del derecho originario como, sobre todo, del Derecho derivado de la Unión Europea en materia ambiental.”

2.3.3 Definição Legal de Projetos, Planos e Programas

A Lei n. 21/2013 define planos e programas no seu artigo 5.2, b, como sendo "o conjunto de estratégias, diretrizes e propostas destinadas a atender às necessidades sociais, não diretamente executáveis, mas através de seu desenvolvimento através de um ou vários projetos."

Quanto aos projetos sujeitos a EIA, visa atingir aqueles que podem ter repercussões importantes no meio ambiente, podendo ser públicos ou privados, entendidos como "qualquer ação que consista na execução ou exploração de obra, construção ou instalação, bem como o desmantelamento ou demolição ou qualquer intervenção no meio natural ou na paisagem, incluindo aqueles destinados à exploração ou ao uso dos recursos naturais ou do solo e do subsolo, bem como as águas marinhas." (art. 5.3.,b, da Lei n. 21/2013).

2.3.4 Legislação Europeia, Espanhola e das Comunidades Autônomas espanholas

Acerca da normatização da avaliação ambiental, é importante elencar os diplomas legais a nível internacional, europeu, espanhol e local.

Assim, no âmbito internacional e europeu, temos:

Legislación internacional/europea

CONVENIO DE ESPOO, sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, ratificado por la UE, 1991.

CONVENIO DE AARHUS, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, 1998.¹⁴⁰

Directivas a nivel de la Unión Europea:

DIRECTIVA 2014/52/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva

Los mencionados principios son: protección y mejora del medio ambiente; acción preventiva y cautelar, esto es prevención, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente; quien contamina paga; racionalización; simplificación y concertación de procedimientos de evaluación ambiental; cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas; proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos y el tipo de procedimiento de evaluación al que, en su caso, deban someterse; colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera; participación pública; desarrollo sostenible e integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones." (tradução livre).

¹⁴⁰ ASOCIACIÓN Española de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Legislación Nacional. Disponível em: <<https://www.eia.es/nacional/>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. DECISIÓN N° 1386/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»

REGLAMENTO (UE) N° 1293/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2013 relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 614/2007 DECISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN de 7 de noviembre de 2013 por la que se adopta la séptima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica.

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN de 7 de noviembre de 2013 por la que se adopta la séptima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea.

Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (texto codificado que refunde en un único texto legal las Directivas D 85/337/CEE, D 97/11/CE, D 2003/35/CE y D 2009/31/EC).

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE.

Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CE y 96/61/CE del Consejo.

Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo.

Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOCE núm. L 197, de 21 de julio de 2001).¹⁴¹

A nível nacional, a Espanha atualmente dispõe da já mencionada Lei nº 21, de 9 de dezembro de 2013, que reúne em um único texto o regime jurídico da avaliação de planos, programas e projetos, e estabelece um conjunto de disposições

¹⁴¹ ASOCIACIÓN Española de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Legislación Nacional. Disponible em: <<https://www.eia.es/nacional/>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

comuns que aproximam e facilitam a aplicação de ambos os regulamentos.

Porém, existem outras leis espanholas (algumas já revogadas) que possuem relação com referida matéria, a saber:

Legislación Española

Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Real Decreto 1015/2013, de 20 de diciembre, por el que se modifican los anexos I, II y V de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero. (DEROGADO EL 12/DIC/2013)

Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. (DEROGADO EL 12/DIC/2013)

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el Medio Ambiente. (DEROGADO EL 12/DIC/2013)

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. (DEROGADO EL 12/DIC/2013)¹⁴²

Por fim, é oportuno observar que existe a regulamentação própria também nas Comunidades Autônomas da Espanha¹⁴³, que possuem funções de órgão ambiental ou de órgão substantivo (a depender do caso), quando lidam com a avaliação ambiental de situações locais/autonômicas, podendo ser citadas como

¹⁴² ASOCIACIÓN Española de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Legislación Nacional. Disponível em: <<https://www.eia.es/nacional/>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

¹⁴³ Uma comunidade autónoma é uma entidade territorial que, no ordenamento constitucional de Espanha, é dotada de autonomia legislativa e competências executivas, bem como da faculdade de se administrar mediante representantes próprios. O Artigo 2.º da Constituição Espanhola de 1978 reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que compõem o Estado. Esta decisão baseia-se na premissa da unidade indissolúvel da nação espanhola, pátria de todos os espanhóis. As autonomias foram a solução encontrada na chamada transição democrática da época (pós-franquista) para um problema secular do país: as reivindicações democráticas das nacionalidades e as relações do poder central com estas. O texto da Constituição estabelece os poderes que podem ser assumidos pelas Comunidades Autónomas e aqueles que só podem ser atribuídos ao Estado. A divisão política e administrativa de Espanha tem a forma de dezessete comunidades autónomas, a que se somam Ceuta e Melilha, cujos estatutos de autonomia lhes atribuem a categoria de cidades autónomas. In: Wikipedia https://pt.wikipedia.org/wiki/Comunidades_aut%C3%B3nomas_da_Espanha. Acesso em: 4 jun. 2019.

exemplo: Lei 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas da Catalunha, Lei 2/1989, de 3 de março, de Impacto Ambiental da Comunidade Valenciana, Lei 2/2002, de 19 de junho, de Evaluación Ambiental da Comunidade de Madrid, dentre outras.

Sob o aspecto formal ou estrutural da Lei Espanhola n. 21/2013, pontua o professor de direito da USP Thiago Marrara que esta desenrola-se em 64 artigos, distribuídos em três títulos que tratam dos princípios e das disposições gerais, das disposições procedimentais de avaliação ambiental e do acompanhamento (ou fiscalização) e do regime sancionador. Ademais, a Lei vem acompanhada de seis anexos, tratando de aspectos materiais e procedimentais administrativos bastante relevantes.¹⁴⁴

O primeiro e o segundo anexo abordam os projetos submetidos, respectivamente, à avaliação de impacto ambiental ordinária ou simplificada. O terceiro abrange os critérios em razão dos quais o órgão ambiental deve determinar se um projeto terá ou não que se submeter a uma avaliação ambiental ordinária. O quarto detalha o conteúdo do estudo ambiental estratégico. O quinto apresenta critérios para determinar se um plano ou programa deve se submeter a uma avaliação ambiental estratégica do tipo ordinário e o sexto anexo detalha o conteúdo do "estudo de impacto ambiental" a ser conduzido pelo empreendedor, bem como os critérios para interpretação dos anexos primeiro e segundo.¹⁴⁵

Acerca da vantagem de unificação dos dois institutos em uma mesma lei (EIA e EAE), Tomas Quintana Lopez assim pontua:

Com efeito, a Lei 21/2013, além de abrir o caminho para reformas iminentes da regulamentação comunitária sobre o assunto, como foi observado com a referência feita à proposta de reforma da Diretiva 2011/92, reconhece expressamente como princípios da avaliação ambiental aqueles que são considerados como princípios fundamentais nos quais se baseia o direito ambiental moderno; também pretende, entre outros objetivos gerais, superar certos defeitos técnicos da legislação anterior, notadamente o atraso na

¹⁴⁴ MARRARA, Thiago. **Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013.** Revista de Direito Ambiental, v. 80, p. 369-395, nov./dez. 2015. DTR\2015\16805. p. 6. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1127995/mod_resource/content/1/SICArq_Thiago%20Marrara%281%29.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁴⁵ MARRARA, Thiago. **Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013,** 2015. p. 6.

emissão das declarações de impacto; bem como buscar o equilíbrio entre a confidencialidade necessária das informações fornecidas pelo promotor ao procedimento de avaliação ambiental e os princípios de acesso à informação e participação do cidadão em questões ambientais. Mas, fundamentalmente, que tem procurado o legislador estadual de 2013 é evitar os danos que foram decorrentes da aplicação de um quadro jurídico fragmentado a partir de uma dupla perspectiva concorrente: de um lado, através da regulação da avaliação de impacto ambiental e a avaliação estratégica em leis aprovadas em diferentes momentos e sem qualquer conexão entre elas, apesar da proximidade dos escopos objetivos a que devem ser aplicados; e acima de tudo, por outro, pelo resultado do exercício de poderes regulatórios nessa área que as comunidades autônomas realizaram com base na fraca referência fornecida por uma legislação estadual básica dotada de pouca densidade regulatória.¹⁴⁶

2.3.5 Dispensa de Avaliação Ambiental

As premissas excluídas da avaliação ambiental são reguladas no artigo 8º da Lei 21/2013 (LEA), tanto para os planos e programas, quanto para os projetos. Da mesma forma, as exclusões singulares de projetos também são reguladas neste preceito.

2.3.6 Sujeitos envolvidos

É oportuno apontar a existência de dois órgãos envolvidos na avaliação de impacto ambiental espanhol: o órgão substantivo e o órgão ambiental. O substantivo é o órgão da administração pública estadual, autônoma ou local competente para autorizar ou aprovar projetos que devem passar por avaliação de impacto ambiental.

¹⁴⁶ QUINTANA LOPEZ. Tomas *et al.* **Evaluación de Impacto Ambiental Y Evaluación Estratégica.** Valencia: Tirant lo Blanch, 2014. p. 84. No original: “*En efecto, la Ley 21/2013, además de abrir el camino a reformas inminentes de la normativa comunitaria en la materia, como se ha dejado anotado con la referencia hecha a la propuesta de reforma de la Directiva 2011/92, reconoce expresamente como principios de la evaluación ambiental los que se vienen considerando como principales principios en que se asienta el moderno Derecho ambiental; pretende también, entre otros objetivos generales, superar determinadas disfunciones técnicas de la legislación precedente, señaladamente, la tardanza en la emisión de las declaraciones de impacto; así como buscar un equilibrio entre la necesaria confidencialidad de las informaciones aportadas por el promotor al procedimiento de evaluación ambiental y los principios de acceso a la información y de participación ciudadana en materia de medio ambiente. Pero, fundamentalmente, lo que ha pretendido el legislador estatal de 2013 es evitar los perjuicios que se han venido derivando de la aplicación de un marco legal fragmentado desde una concurrente doble perspectiva: de un lado, por la regulación de la evaluación de impacto ambiental y la evaluación estratégica en leyes aprobadas en momentos diferentes y sin ninguna conexión entre ellas pese a la proximidad de los ámbitos objetivos a los que debían ser aplicadas; y sobre todo, de otro, por el resultado del ejercicio de las competencias normativas en la materia que han llevado a cabo las comunidades autónomas a partir de la débil referencia que les ha proporcionado una legislación básica estatal dotada de escasa densidad normativa.*” (tradução livre)

O órgão ambiental, por sua vez, é aquele órgão do estado ou da administração pública autônoma competente para avaliar o impacto ambiental dos projetos.

Além destes, existe também a figurado "promotor", que é qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que pretenda realizar um dos projetos, planos ou programas incluídos na lei.

2.3.7 Procedimentos da EIA e da AAE

A Lei n. 21/2013 faz dois tipos de distinção. Uma, como já vimos, adota critério técnico, dividindo a Avaliação Ambiental em: Avaliação de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica. Assim, embora o direito europeu continue a tratar a AIA e a AAE em Diretivas separadas (respectivamente, a 337/1985 e a 42/2001), a legislação espanhola as junta. A outra distinção tem um carácter mais procedimental, fazendo a divisão em: ordinária e simplificada.¹⁴⁷

Assim, da conjugação dos dois critérios acima, temos quatro tipos de avaliação ambiental, quais sejam: AIA ordinária, AIA simplificada, AAE ordinária e AAE simplificada.

Em consonância com as normas vigentes no âmbito comunitário, existem alguns planos e programas governamentais sujeitos a uma avaliação ambiental compulsória antes de sua aprovação, adoção ou autorização. Para estes, é adotado o procedimento ordinário, ao final do qual é expedido a Declaração de Ambiental Estratégica (DAE).

Para os planos e programas governamentais não abarcados de modo expresso nas normativas comunitárias, cada Estado-membro está autorizado a decidir, caso a caso ou conforme diretrizes internas, se a avaliação será efetuada ou não. Aqui entra em jogo o *procedimento simplificado* (cuja duração perfaz quatro meses para planos e programas e três meses para projetos). Ao final desse trâmite, expede-se uma decisão a respeito da necessidade ou não de um procedimento ordinário de avaliação. O procedimento simplificado destina-se à análise de: a) modificações menores de planos e programas existentes; b) planos e programas que

¹⁴⁷ MARRARA, Thiago. **Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013**. 2015. p. 9-11.

estabeleçam apenas um marco para autorização de projetos futuros, de modo que não cumpram os requisitos de submissão à avaliação ordinária e c) planos e programas que utilizem, no âmbito municipal, zona de reduzida extensão territorial.¹⁴⁸

O modelo normativo mostra que o procedimento ambiental simplificado é incidental, além de sempre anterior ao procedimento ordinário. É apenas neste que efetivamente se realiza a avaliação cabal dos impactos ambientais derivados de um plano, programa ou projeto. Isso não significa que o procedimento simplificado assuma natureza acessória. Ele existe independentemente do procedimento ordinário, afinal seu objetivo consiste em verificar se a avaliação ordinária será ou não necessária diante das circunstâncias reais.¹⁴⁹

Ao final do procedimento simplificado da AAE, expede-se o chamado "relatório ambiental estratégico" (RAE), que pode concluir pela necessidade de se submeter o plano ou programa ao procedimento ordinário de avaliação ou pela ausência de efeitos significativos sobre o meio ambiente e, portanto, pela sua adoção ou aprovação nos termos em que está proposto. A tabela abaixo esclarece como flui este procedimento administrativo até a expedição do referido documento, indicando a pessoa responsável por cada etapa procedimental.¹⁵⁰

Mais complexa que a avaliação ambiental estratégica (AAE) é a avaliação de impacto ambiental de projetos (AIA). Na Lei n. 21/2013, o procedimento administrativo tornou-se mais detalhado. Sob a perspectiva estrutural, contudo, ele segue a mesma lógica da avaliação ambiental estratégica. Há um procedimento simplificado eventual para certos projetos e no qual se avalia a necessidade de se submetê-los ao procedimento ordinário.¹⁵¹

O procedimento simplificado de avaliação de impacto ambiental resulta em um documento denominado "relatório de impacto ambiental" (RIA) e desenvolve-se de forma mais simples e rápida, o que resulta de seu objetivo meramente voltado à

¹⁴⁸ MARRARA, Thiago. **Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013**, 2015. p. 6.

¹⁴⁹ MARRARA, Thiago. **Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013**, 2015. p. 6.

¹⁵⁰ MARRARA, Thiago. **Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013**, 2015. p. 6.

¹⁵¹ MARRARA, Thiago. **Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013**, 2015. p. 6.

verificação da necessidade de se desenvolver um procedimento ordinário no caso concreto.¹⁵²

Uma vez esgotados os trâmites da fase prévia, com base no estudo de impacto ambiental do empreendedor, os órgãos substantivos (setoriais) executam obrigatoriamente o procedimento de "informação pública" e as consultas.¹⁵³

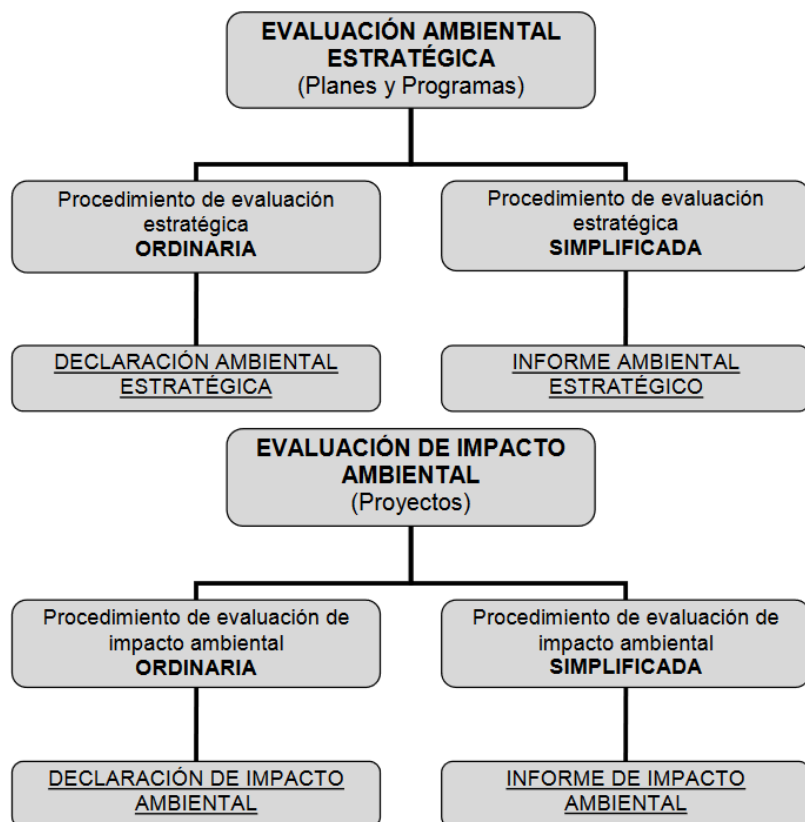
Em seguida, dentro do órgão ambiental, a avaliação de impacto prossegue em três fases: a de início ou abertura, a de análise técnica e a de expedição da declaração de impacto ambiental (DIA), que pode culminar na licença incondicionada do projeto ou na imposição de condicionamentos ambientais e medidas corretivas e/ou compensatórias. Tal decisão tem efeito vinculante e irrecorrível no plano administrativo. Apesar disso, a lei garante a possibilidade de modificação das condicionantes ambientais da declaração de impacto ambiental por solicitação do empreendedor interessado.¹⁵⁴

Segue abaixo esquema para melhor compreensão dos procedimentos da EAE ordinária e simplificada, bem como da EIA ordinária e simplificada.

¹⁵² MARRARA, Thiago. Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013, 2015. p. 6.

¹⁵³ MARRARA, Thiago. Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013, 2015. p. 6.

¹⁵⁴ MARRARA, Thiago. Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013, 2015. p. 6.

ESQUEMA DA EIA E DA EAE:

fonte: [http://www.habitatge.gva.es/documents/20557395/162173203/SAPAS+LEY+21_2013+AMBIENTAL+ESTADO+V2.pdf/a1d321cc-5377-470f-](http://www.habitatge.gva.es/documents/20557395/162173203/SAPAS+LEY+21_2013+AMBIENTAL+ESTADO+V2.pdf/a1d321cc-5377-470f-856e-cd926635258b)

856e-cd926635258b

f

CAPÍTULO 3

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

3.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL¹⁵⁵

3.1.1 Conceito e Competência

A Lei n. 6.938/81, em seu artigo 10, traz os casos que dependerão de licenciamento ambiental:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (redação dada pela LC n. 140/2011).

Regulamentando referida Lei, a Resolução do CONAMA n. 237/97 traz o conceito de licenciamento ambiental, em seu artigo 1º, inciso I:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo 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 técnicas aplicáveis ao caso.¹⁵⁶

A Lei Complementar n. 140/2011, no artigo 2º, inciso I, assim define: “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos

¹⁵⁵ Alguns trechos do presente subcapítulo já foram objeto de artigo publicado por esta autora no livro “ESTUDOS DE DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO”. Entretanto, oportuno trazer novamente o debate à baila, com algumas melhorias, tendo em vista importância do tema para o presente trabalho.

SCHMITZ, Carla Schmitz de. Autolicensing Ambiental. In: **Estudos de Direito Ambiental e Urbanístico**. Alicante: Universidad de Alicante, 2018. p. 506-524. E-book. ISSN: 978-84-1302-026-6. Disponível em: <https://iuaca.ua.es/es/publicaciones.html>. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹⁵⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997.

utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.”

Celso Antônio Pacheco Fiorillo, de maneira resumida, conceitua como o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo para a concessão da licença ambiental.¹⁵⁷

O licenciamento ambiental pode ser considerado, portanto, um procedimento no qual é feita uma análise técnica dos impactos ambientais gerados por determinado empreendimento. Por isso, os critérios e normas para licenciamento são definidos pelo CONAMA, que possui equipe técnica qualificada para definir os tipos de estudos necessários a cada tipo de empreendimento.

A Resolução n. 237/1997 do CONAMA estabelece as etapas básicas do licenciamento, que podem ser simplificadas da seguinte forma: primeiramente, o órgão ambiental competente define, com a participação do empreendedor, os documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do licenciamento. Após reuni-los, o empreendedor requer a licença ambiental, dando a este ato a devida publicidade. Para elaborar o EIA e o RIMA, a equipe deve se pautar pelo Termo de Referência (TR), documento emitido pelo órgão ambiental antes da implantação da atividade, a partir de informações previamente fornecidas pelo empreendedor, contendo as diretrizes, o conteúdo e a abrangência para a realização do EIA. O empreendedor também pode elaborar o TR e submetê-lo à aprovação do órgão competente. Os grupos sociais afetados devem ter voz ativa na elaboração do TR, pois este deve servir como guia preenchido com requisitos à concessão da licença.¹⁵⁸

Em relação à competência, relembre-se que a CF/88 estabelece, basicamente, dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa.

A primeira espécie de competência se refere ao Poder Executivo, e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia (preventivo, repressivo

¹⁵⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 134.

¹⁵⁸ ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aspectos jurídico-ambientais da cadeia produtiva do biodiesel**. UFRN: Natal, 2008. p. 52.

ou simplesmente ordenador). A segunda modalidade, por sua vez, cabe ao Poder Legislativo, e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade.

José Afonso da Silva ressalta que a distribuição de competências entre os entes federativos em matéria ambiental segue os mesmos parâmetros adotados pela Constituição Federal em relação à repartição de competências das outras matérias.¹⁵⁹

Acerca da competência administrativa e da competência legislativa, Celso Antônio Pacheco Fiorillo esclarece que “a competência administrativa é a atribuição que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente, enquanto a competência legislativa é a atribuição do Poder Legislativo de legislar a respeito de temas ligados ao meio ambiente”.¹⁶⁰

Considerando que no presente trabalho o que está sendo analisado é a competência administrativa/material, é oportuno lembrar que, em matéria ambiental, esta é comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme artigo 23 da CF/88:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...] III – Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
IV – Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
VI – Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII – Preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]

Nessa esteira, o exercício do poder de polícia na esfera ambiental, será exercido por todos entes federativos, e consiste em licenciar, autorizar, implementar políticas, bem como fiscalizar e sancionar atividades.

Oportuno ressaltar que o mesmo artigo constitucional estabelece que, ficará a cargo da Lei Complementar, fixar normas para a cooperação entre a União e

¹⁵⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 75.

¹⁶⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 2014. p. 61-63.

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Antes da existência da mencionada lei complementar, era possível identificar três correntes interpretativas, conforme bem salientado pelo professor Marcelo Buzaglo Dantas, a saber: uma primeira corrente que defendia que frente a ausência de lei complementar, todos os órgãos ambientais vinculados a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) detinha competência para licenciar a atividade, o que ocasionava, duplo, quando não, triplo licenciamento do mesmo empreendimento; uma segunda corrente que sustentava que a competência precípua era do órgão ambiental estadual, reservando ao órgão federal (IBAMA) competência supletiva e relacionada as atividades de significativo impacto ambiental, com supedâneo no art. 10 da Lei n. 6.938/81; uma terceira corrente que advogava a aplicação da Resolução CONAMA n. 237/97, que estabeleceu em seu art. 7º, o licenciamento em um único nível de competência, adotando como critério identificador do ente federado, o princípio da predominância do interesse.¹⁶¹

Porém, o legislador pátrio cumpriu o dispositivo constitucional e promulgou a Lei Complementar n. 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Assim, quanto ao licenciamento ambiental, o artigo 2º da Lei complementar n. 140 de 2011, fixa:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:
 I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;
 II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar;
 III - atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências

¹⁶¹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Aspectos polêmicos do licenciamento ambiental**. In ACETI JR., Luiz Carlos (Coord.); NETO, Werner Grau (Coord.); MURAD, Samir Jorge (Coord.). I Congresso Brasileiro da Advocacia Ambiental. São Paulo: Editora Fiuza, 2008. p. 184-186.

comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

Tendo em vista a competência tripartite, os artigos 7º, 8º e 9º da Lei Complementar n. 140/2011 especificaram a atribuição de cada ente, procurando respeitar os respectivos interesses nacionais, estaduais e locais.

Embora a competência material, em termos ambientais, seja comum, a Lei Complementar n. 140/2011 tratou de estabelecer que, entre outras ações, o licenciamento ambiental ocorrerá em um único ente federativo, o que busca evitar, inclusive, o duplo licenciamento. Nada impede que os demais entes federativos interessados apresentem manifestações junto ao órgão responsável pela licença ou autorização. Este é o texto do dispositivo legal:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º. Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

Assim, estas são as competências de cada ente federativo dentro do poder de polícia, na esfera ambiental, para licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O órgão ambiental competente possui autonomia para adaptar o licenciamento ambiental às características específicas da atividade ou do empreendimento, podendo inclusive substituir o EIA/RIMA por estudos mais pertinentes e adequados nos casos em que verifique não ser a atividade ou empreendimento potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente.¹⁶²

As atividades sujeitas ao licenciamento ambiental estão previstas no Anexo I da Resolução do CONAMA n. 237/1997, em rol exemplificativo.¹⁶³

¹⁶² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. Resolução n. 237/1997. Art. 3º, parágrafo único.

¹⁶³ FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**, 2017. p. 44.

3.1.2 Licença Ambiental e sua natureza jurídica

O conceito de licença ambiental está insculpido na Resolução do CONAMA n. 237/97, em seu artigo 1º, inciso II:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

II - Licença Ambiental: 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.¹⁶⁴

De acordo com a referida Resolução n. 237/97, o licenciamento ambiental é composto pelas seguintes licenças: licença prévia, licença de instalação e licença de operação. Ou seja, ao longo do licenciamento, são concedidas algumas licenças ambientais, que variam de acordo com a complexidade do empreendimento ou atividade.

A licença prévia é a concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas fases seguintes de sua implementação. A licença de instalação autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; a licença de operação autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.¹⁶⁵

Normativamente, define-se licença ambiental como:

[...] 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

¹⁶⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Art. 1º, II.

¹⁶⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução n. 237**, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em: 2 fev. 2019.

atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.¹⁶⁶

Em relação à natureza jurídica da licença, é um ponto que exige melhor atenção e análise aprofundada, tendo em vista os efeitos jurídicos decorrentes da resposta encontrada.

Primeiramente, cumpre fazer a distinção entre licença e autorização. Hely Lopes Meirelles explica que licença é ato administrativo vinculado e definitivo, por meio do qual o Poder Público, ao verificar se as exigências legais estão sendo cumpridas, faculta ao particular o desempenho de uma determinada atividade. Por se tratar de um direito subjetivo do particular, a Administração Pública não pode se negar a conceder a licença caso os requisitos legais tenham sido cumpridos. Em relação à autorização, o mesmo autor define como ato administrativo discricionário e precário concedido pelo Poder Público que viabiliza o exercício de determinadas atividades de interesse público, sendo que pode ser revogada por vontade da Administração Pública independentemente do atendimento das exigências administrativas e sem gerar direito a indenização, pois nesse caso inexistente qualquer tipo de direito subjetivo.¹⁶⁷

No entendimento de José Afonso da Silva, “as licenças ambientais constituem atos administrativos que se propõem a controlar preventivamente as atividades de particulares no exercício de seus direitos, no que diz respeito à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade.”¹⁶⁸

Esse mesmo autor destaca que o exercício desses direitos depende do cumprimento dos requisitos estabelecidos em lei tendo em vista a defesa do meio ambiente, de forma que o particular fica condicionado à obtenção da licença ambiental por parte da autoridade competente.

Luís Paulo Sirvinskas define a licença ambiental como “uma outorga concedida pela Administração Pública aos que querem exercer uma atividade

¹⁶⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Art. 1º, II.

¹⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 170-171.

¹⁶⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 2016. p. 70.

potencialmente ou significativamente poluidora”¹⁶⁹. Resta saber se esta “outorga” se reveste de característica de autorização administrativa ou licença administrativa.

De acordo com Talden Farias, existem basicamente três posicionamentos da doutrina com relação à natureza jurídica da licença ambiental, quais sejam: a) trata-se de uma licença administrativa; b) trata-se de uma autorização administrativa; e c) é uma nova espécie de ato administrativo que reúne características de licença administrativa e de autorização administrativa.¹⁷⁰

Édis Milaré soluciona a presente discussão asseverando que a licença ambiental não é nem plenamente vinculada nem plenamente discricionária:

A doutrina repete uníssona que a licença tradicional se subsume num ato administrativo vinculado, ou seja, não pode ser negada se o interessado comprovar ter atendido a todas as exigências legais para o exercício de seu direito a empreender uma atividade legítima. No tocante às licenças ambientais, entretanto, dúvidas podem surgir, já que é muito difícil, senão impossível, em dado caso concreto, proclamar cumpridas todas as exigências legais. Sim, porque, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na legislação urbanística, as normas ambientais são, por vezes, muito genéricas, não estabelecendo, via de regra, padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade. Nestes casos, o vazio da norma legal é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, ou seja, pela chamada discricionariedade técnica, deferida à autoridade.¹⁷¹

Um grande aspecto apontado na doutrina para justificar a natureza *sui generis* da licença ambiental está na circunstância desta gozar de prazo de validade, sem que isso a transforme em autorização. Marcelo Buzaglo Dantas explica que esta característica se impõe na licença ambiental pela velocidade do desenvolvimento tecnológico, fazendo com que no momento do licenciamento ambiental, determinada atividade não apresente elementos de grande impacto ao meio ambiente, mas em face de novas tecnologias, se transforme em uma expressiva fonte de poluição.¹⁷²

Assim, a licença ambiental é uma espécie de outorga com prazo de validade concedida pelo Poder Público para a realização das atividades humanas que

¹⁶⁹ SIRVISNSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**, 2015, p. 84.

¹⁷⁰ FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**, 2017. p. 168.

¹⁷¹ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 483-484.

¹⁷² DANTAS, Marcelo Buzaglo. Reflexões acerca de alguns institutos do direito ambiental à luz do direito administrativo: convergências e divergências. IN: CARLIN, Volnei Ivo (Coord.). **Grandes temas de direito administrativo**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p.588.

possam gerar impactos sobre o meio ambiente, a qual se submeterá a uma discricionariedade técnica e fundamentada da Administração Pública.

3.1.3 Autolicenciamento pela Administração Pública

Pois bem, a administração pública, tal qual o particular, se sujeita às normas de direito ambiental. Ocorre que, ao contrário do empreendedor privado, que tem seu projeto avaliado pelo órgão público responsável, aquela, quando figura na condição de empreendedor, pode vir a se tornar seu próprio licenciador. Com isso, pode ocorrer a figura do autolicenciamento.

Este autolicenciamento é juridicamente possível, desde que a Pessoa Jurídica competente, de acordo com o SISNAMA e disposições da Lei Complementar n. 140/2011, venha a licenciar suas próprias obras. Assim, a União pode vir a licenciar um empreendimento do Estado, hipótese que não se trata de autolicenciamento. Porém, o próprio Estado pode vir a licenciar um empreendimento público por ele mesmo realizado, exemplo típico de autolicenciamento.

O professor e mestre Hamilton Alonso Junior, que já escreveu várias obras sobre licenciamento, apresenta o seguinte conceito de autolicenciamento: “tem-se presenciado a implementação de empreendimentos realizados pela Administração Pública nos quais o próprio ente federativo licencia, do começo ao fim, a atividade, passando depois a acompanhar o cumprimento das exigências feitas por ocasião da expedição da licença ambiental.”¹⁷³

Na opinião do mencionado autor, o autolicenciamento está dentro do ordenamento legal, podendo o próprio ente federado, por meio do seu órgão ambiental, licenciar sua atividade. Ressalva, entretanto, que no âmbito do processo jurisdicional o autolicenciamento ambiental se confronta com o inciso VI do artigo 144 e com o inciso IV do artigo 135 do Código de Processo Civil, os quais tratam

¹⁷³ ALONSO JUNIOR, Hamilton. **O autolicenciamento ambiental**. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 51.

respectivamente do impedimento do juiz quando é parte no processo e suspeição do juiz quando tem interesse que o processo seja favorável a uma das partes.¹⁷⁴

A grande discussão que surge é se este autolicenciamento pode ser visto como suspeito, pois mesmo que a CF/88 permita que os entes federativos licenciem suas próprias atividades, por meio dos seus órgãos ambientais, sob o aspecto ético esse licenciamento poderia, em tese, ficar comprometido.

Talden Farias adverte que essa dúplici função pode contaminar o procedimento licenciatório, atentando contra os princípios da impessoalidade e da moralidade da Administração Pública, definidos no artigo 37 da CF/88, que estabelece: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”¹⁷⁵

Além da questão da moralidade e impessoalidade, restam dúvidas também se a Administração Pública teria discricionariedade para exercer poder de escolha dentro do processo de licenciamento ambiental. Para o respeitado administrativista brasileiro Hely Lopes Meirelles, a discricionariedade “é sempre relativa e parcial, porque, quanto à competência, à forma e finalidade do ato, a autoridade está subordinada ao que a lei dispõe.”¹⁷⁶

Alonso Junior relembra que a doutrina diverge sobre tal discricionariedade, mas para ele “é impossível deixar de reconhecer certa reserva discricionária para a Administração Pública no processo de licenciamento.”¹⁷⁷

Aponta o referido autor que a Resolução CONAMA n. 237/1997 outorga ao órgão licenciador certa margem de discricionariedade, por exemplo, quando lhe permite decidir qual empreendimento causa significativa degradação (parágrafo único

¹⁷⁴ ALONSO JUNIOR, Hamilton. **O autolicenciamento ambiental**. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 52.

¹⁷⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

¹⁷⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 2016. p. 103.

¹⁷⁷ ALONSO JUNIOR, Hamilton. **O autolicenciamento ambiental**. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 53.

do art. 3º), ou quando lhe permite definir procedimentos específicos para a concessão de licenças, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação, ou ainda quando lhe faculta estabelecer os prazos de validade de cada tipo de licença, prorrogando a validade da licença concedida.¹⁷⁸

Assim, Alonso Junior entende que no autolicensing não há neutralidade do licenciador. Ainda que o licenciamento fosse considerado totalmente vinculado e sem margem de discricionariedade (o que, como dito, sabemos que não é), ainda assim restaria a questão ética e moral. Por isso, referido doutrinador entende que, “sem amarras absolutas, entretanto, o autolicensing torna-se perigoso, na medida em que fica sujeito a interferências”.¹⁷⁹

Argumenta Alonso Junior que o autolicensing é um exemplo típico em que a legalidade não é suficiente para a legitimidade e regularidade de ato administrativo. Assim, entende que o autolicensing deixa de cumprir, pelo menos dois dos princípios básicos da Administração Pública: a impessoalidade e a moralidade. Portanto, não é suficiente que o ato seja legalmente permitido, é imprescindível que se alcance o enfoque moral e ético.¹⁸⁰

Talden Farias pondera que não existe impedimento legal nem constitucional para que o ente federativo responsável ou interessado pela atividade licencie sua atividade, desde que a atuação aconteça na sua esfera de competência e haja o respeito aos princípios da administração pública.¹⁸¹

Considerando a necessidade de se preservar os princípios constitucionais e administrativos, bem como de não colocar em risco o direito fundamental ao meio

¹⁷⁸ ALONSO JUNIOR, Hamilton. **O autolicensing ambiental**. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 54.

¹⁷⁹ ALONSO JUNIOR, Hamilton. **O autolicensing ambiental**. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 57.

¹⁸⁰ ALONSO JUNIOR, Hamilton. **O autolicensing ambiental**. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (org.). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 61.

¹⁸¹ FARIAS, Talden. **Licensing ambiental**: aspectos teóricos e práticos, 2017. p. 55.

ambiente equilibrado, esse autor recomenda que no licenciamento de atividade pública, especialmente as de maior porte ou impacto ambiental, haja o acompanhamento por órgão ambiental pertencente a outro ente federativo.¹⁸²

Não obstante a posição da doutrina, é certo que a figura do “duplo licenciamento” não encontra fundamento legal, pois a própria Lei Complementar n. 140/2011 estabelece expressamente que o licenciamento será efetuado por um único ente. Outros entes poderiam apenas se manifestar, mas não interferir ou realizar outro licenciamento. Esta é a redação do dispositivo:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º. Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.¹⁸³

Assim, salvo melhor juízo, a jurisprudência e a doutrina não poderiam admitir uma situação expressamente proibida na referida Lei Complementar, sob pena de ferir o Princípio basilar da Tripartição de Poderes, eis que o poder legislativo entendeu por bem positivar a questão e proibir o “duplo licenciamento”.

Portanto, faz-se necessária a utilização de mecanismos que possam de alguma forma controlar esse poder. Assim, existem algumas possibilidades para tornar o autolicensing ambiental mais isento, minimizando os riscos de inobservância dos princípios da impessoalidade e da moralidade.

É oportuno observar que a Lei dos Crimes Ambientais prevê alguns tipos penais aplicáveis aos funcionários públicos no licenciamento ambiental, em uma seção específica denominada “dos Crimes contra a Administração Ambiental”. Cabe aqui transcrever referidos dispositivos:

Seção V - Dos Crimes contra a Administração Ambiental

Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental:

¹⁸² FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos, 2017. p. 55.

¹⁸³ BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 8 jun. 2019.

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.

Art. 69. Obstar ou dificultar a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão: (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

§ 1º Se o crime é culposo: (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

§ 2º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006).

Além disso, existem sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e no Estatuto dos Servidores Públicos, todos com vistas a proteger a moralidade pública e os interesses da sociedade.

Ou seja, nosso ordenamento prevê diversos mecanismos para coibir a desonestidade de agentes públicos, razão pela qual um autolicenciamento, em tese, pode perfeitamente ser realizado com estrito cumprimento das normas e preceitos de direito ambiental, sem corrupções e manipulações em prol de interesses meramente particulares. Eventual desvirtuamento do instituto será analisado de acordo com os diplomas sancionadores pertinentes e pelas autoridades competentes.

3.1.4 Autorizações Ambientais Integradas e Licenças Ambientais na Espanha

De acordo com a exposição de motivos do Real Decreto Legislativo Espanhol 1/2016, A Autorização Ambiental Integrada (AAI) foi introduzida na Espanha através da Lei n. 16/2002 que incorporou a Diretiva do Conselho 1996/61/CE. Esta

Lei foi posteriormente alterada em 2011 e 2013, para incorporar a nova Diretiva da União Europeia UE 2010/75. Tendo em vista que várias reformas foram acumuladas, para esclarecer a legislação vigente, toda essa legislação foi consolidada em um único texto, o Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de dezembro, que é a regulamentação atual na Espanha hoje.¹⁸⁴

A autoridade competente, no que diz respeito à concessão de licenças ou autorizações na Espanha, pode alcançar os três âmbitos da Administração Pública.

Assim, no âmbito nacional, tem-se:

Nível do Estado: Dado que as competências ambientais são em grande parte transferidas para as Comunidades Autônomas, a participação do Estado em relação à AAI centra-se no que tem sido chamado de "autorizações substantivas" e naqueles aspectos em que existe uma dimensão intracomunitária. incidentes ambientais internacionais. Pode-se dizer que sua participação é um acompanhamento no processo de autorização inicial e é desenvolvida, principalmente pelo Ministério do Meio Ambiente e Assuntos Rurais e Marinhos (MMAMRM) no caso da AIA de "autorizações substantivas" e das Confederações Hidrográficas. e a Direção Geral de Costas para descargas aquáticas.¹⁸⁵

Por sua vez, no nível autonômico estão concentradas a maioria das competências:

Nível Autônomo: Concede a AAI e em algumas Comunidades Autônomas estabeleceu uma figura intermediária conhecida, entre outras denominações, como Autorização Ambiental Unificada (AAU): É o nível administrativo competente para outorgar a AAI em atividades econômicas (industrial, pecuária e outras) de uma determinada dimensão. Por outro lado, em muitos casos e devido à sua maior capacidade técnica, as competências da Comunidade Autónoma são

¹⁸⁴ ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-12601. Acesso em 12 jun. 2019.

¹⁸⁵ ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. **Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: estudio de la autorización ambiental integrada.** Resumen ejecutivo 2011. p. 19. Disponível em: http://contenidos.ceoe.es/resources/image/cargas_administrativas_autorizacion_ambiental_integrada_1.pdf . Acesso em 12 jun. 2019. (tradução livre)

No original: "Nivel estatal: Dado que las competencias en materia de medio ambiente están mayoritariamente transferidas a las Comunidades Autónomas, la participación del Estado en relación con la AAI se centra en lo que se ha denominado "autorizaciones sustantivas" y en aquellos aspectos donde hay una dimensión intracomunitaria o internacional de las incidencias medioambientales. Podría decirse que su participación es de acompañamiento en el proceso de autorización inicial y se desarrolla, fundamentalmente por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MMAMRM) en el caso de las EIA de "autorizaciones sustantivas" y de las Confederaciones Hidrográficas y la Dirección General de Costas para los vertidos acuáticos."

sobrepostas ao nível municipal, complementando-as, embora com uma situação e casuística diferente para cada Comunidade Autónoma e Câmara Municipal, dependendo da própria dimensão. deste último em termos de população e recursos. (...) ¹⁸⁶

Por fim, em nível local resta a competência para questões de baixo impacto ambiental:

Nível Local (Insular, municipal ou supra municipal): Concede o que se poderia chamar de Licenças ou Autorizações Ambientais. Este nível local tem preponderância para aquelas atividades de âmbito local e com pouco ou nenhum impacto ambiental (restaurantes, bares, empresas de todos os tipos), ou mesmo em relação às propriedades industriais localizadas no município e com os vazamentos à rede local de saneamento. (...) ¹⁸⁷

A parte introdutória do referido Real Decreto 1/2016 resume como foi elaborada a sua estrutura:

O primeiro título regula as disposições gerais, como o âmbito de aplicação ou uma lista detalhada de definições, que visam garantir um maior grau de precisão e segurança jurídica na aplicação concreta da norma. Junto a isso, são desenvolvidos os procedimentos que garantem a melhor cooperação administrativa.

O segundo título trata dos valores-limite de emissão e das melhores técnicas disponíveis, incluindo uma regulamentação dos mecanismos de intercâmbio de informações entre o Ministério da Agricultura e Pescas, Alimentação e Ambiente e as comunidades autónomas.

¹⁸⁶ ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. **Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: estudio de la autorización ambiental integrada.** Resumen ejecutivo 2011. p. 19. Disponível em: http://contenidos.ceoe.es/resources/image/cargas_administrativas_autorizacion_ambiental_integrada_1.pdf. Acesso em 12 jun. 2019. (tradução livre)

No original: “*Nivel Autonómico: Concede las AAI y en algunas Comunidades Autónomas ha establecido una figura intermedia conocida, entre otras denominaciones, como Autorización Ambiental Unificada (AAU): Es el nivel administrativo competente para conceder la AAI en actividades económicas (industriales, ganaderas y de otro tipo) de una cierta dimensión. De otra parte, en muchos casos y debido a sus mayores capacidades técnicas, las competencias de la Comunidad Autónoma se superponen al nivel municipal complementando las mismas, aunque con una situación y casuística diferente para cada Comunidad Autónoma y Ayuntamiento, en función de la propia dimensión de éste último en cuanto a población y recursos. (...)*”

¹⁸⁷ ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. **Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: estudio de la autorización ambiental integrada.** Resumen ejecutivo 2011. p. 19. Disponível em: http://contenidos.ceoe.es/resources/image/cargas_administrativas_autorizacion_ambiental_integrada_1.pdf. Acesso em 12 jun. 2019. (tradução livre)

No original: “*Nivel Local (Insular, municipal o supra municipal): Concede lo que podría denominarse Licencias o Autorizaciones Ambientales. Este nivel local tiene preponderancia para aquellas actividades de ámbito local y con escasa o nula incidencia medioambiental (restaurantes, bares, negocios de todo tipo), o incluso en relación con polígonos industriales situados en el término municipal y con los vertidos a la red local de saneamiento. (...)*”

O terceiro título disciplina o regime jurídico de autorização ambiental integrada, referindo-se ao seu propósito, projetando um procedimento administrativo complexo que integra todas as autorizações ambientais existentes na premissa da simplificação administrativa, e regulando a concessão desta autorização ambiental integrada e seus efeitos, juntamente com a coordenação com outros mecanismos de intervenção ambiental (avaliação do impacto ambiental e atividades classificadas).

O quarto título refere-se à disciplina ambiental, regulando aspectos como controle, infrações e sanções ou as consequências jurídicas acessórias a determinados comportamentos.

Este texto consolidado é completado com uma parte final composta de duas disposições transitórias, uma lista de derrogações e três disposições finais contendo uma adaptação dos regulamentos de água, a base constitucional no artigo 149.1.22.^a e 149.1.23.^a e o desenvolvimento regulatório, além de quatro anexos técnicos.¹⁸⁸

Fabio Ferreira Morong, em livro publicado pela Universidade de Salamanca, explica a finalidade da AAI da seguinte forma:

O objetivo e os objetivos desta nova técnica são os elementos que estabelecem sua própria originalidade. O objetivo da Autorização Ambiental Integrada pode ser considerado em dois aspectos. O primeiro consiste em instituir as condições que garantam o cumprimento do padrão pelas instalações a ele submetidas, através de um procedimento que garanta a coordenação das diferentes Administrações Públicas que devem intervir em sua concessão para agilizar os procedimentos e reduzir os encargos administrativos dos indivíduos. A segunda é a utilização de um sistema de prevenção e controle da poluição, que constitui, em um único ato de intervenção administrativa, todas as Autorizações Ambientais existentes na área de produção e manejo de resíduos, incluindo a incineração de Resíduos Municipais e Perigosos e, quando aplicável, eliminação de

¹⁸⁸ ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-12601. Acesso em 12 jun. 2019. (tradução livre)

No original: “El título primero regula las disposiciones generales, como el ámbito de aplicación o una detallada relación de definiciones, que pretenden garantizar un mayor grado de precisión y de seguridad jurídica en la aplicación concreta de la norma. Junto con esto, se desarrollan los procedimientos que garanticen la mejor cooperación administrativa.

El título segundo se ocupa de los valores límite de emisión y mejores técnicas disponibles, incluyendo una regulación de los mecanismos de intercambio de información entre el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y las comunidades autónomas.

El título tercero disciplina el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada, refiriéndose a su finalidad, diseñando un procedimiento administrativo complejo que integra todas las autorizaciones ambientales existentes sobre la premisa de la simplificación administrativa, y regulando la concesión de esta autorización ambiental integrada y sus efectos, junto con la coordinación con otros mecanismos de intervención ambiental (evaluación de impacto ambiental y actividades clasificadas).

El título cuarto se refiere a la disciplina ambiental, regulando aspectos como el control, las infracciones y sanciones o las consecuencias jurídicas accesorias a ciertos comportamientos.

Se completa este texto refundido con una parte final compuesta por dos disposiciones transitorias, una relación de derogaciones y tres disposiciones finales en que se contiene una adecuación de la normativa sobre aguas, el fundamento constitucional en el artículo 149.1.22.^a y 149.1.23.^a y el desarrollo reglamentario, además de cuatro anejos técnicos.”

resíduos; de descargas em águas continentais, incluindo descargas de mar em terra, bem como determinações de natureza ambiental em termos de poluição atmosférica, incluindo as relacionadas com compostos orgânicos voláteis e descargas no sistema integral de saneamento.¹⁸⁹

Assim, a autorização ambiental integrada é uma nova técnica que o legislador espanhol introduz no mundo jurídico, do campo do Direito Comunitário Europeu, com o objetivo de uma proteção integrada do meio ambiente, como um requisito preventivo indispensável para o desenvolvimento de atividades potencialmente contaminantes.¹⁹⁰

A AAI destina-se a substituir inúmeras autorizações ambientais que a parte interessada tinha que obter separadamente antes da entrada em vigor deste regulamento, estabelecendo uma condição ambiental que o proprietário deve cumprir para desenvolver a atividade ou realizar a instalação da indústria. Esta é a informação que consta no resumo executivo elaborado pelo Ministério da Fazenda e da Administração Pública da Espanha:

Portanto, como conclusão inicial, esta necessária modificação em profundidade da Lei 16/2002, constitui uma ocasião excepcional para simplificar, clarificar, racionalizar, harmonizar a nível regional os procedimentos administrativos vigentes em relação às Autorizações Ambientais Integradas.¹⁹¹

¹⁸⁹ FERREIRA MORONG, Fabio. (2014). El régimen jurídico de las licencias y autorizaciones ambientales en España y Brasil, e-book, Ediciones de la Universidad de Salamanca. Disponível em: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ualicante-ebooks/detail.action?docID=3223453>, p. 283. Acesso em 02 jun. 2019. (tradução livre)

No original: *“La finalidad y los objetivos de esta nueva técnica son los elementos que establecen su propia originalidad. La finalidad de la Autorización Ambiental Integrada puede ser considerada en dos vertientes. La primera consiste en instituir las condiciones que aseguren el cumplimiento de la norma por las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que garantice la coordinación de las distintas Administraciones Públicas que deben intervenir en su concesión para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares. La segunda radica en valerse de un sistema de prevención y control de la contaminación, que constituya en un sólo acto de intervención administrativa todas las Autorizaciones Ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos Municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles y los vertidos al sistema integral de saneamiento.”*

¹⁹⁰ LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja y RUIZ DE APODACA, Angel, **La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación**. Civitas, Madrid, 2002, p. 134. (tradução livre)

No original: *“La autorización ambiental integrada es una nueva técnica que el Legislador español introduce en el mundo jurídico, desde el campo del Derecho comunitario europeo, con la finalidad de una protección integrada del medio ambiente, como indispensable exigencia preventiva para el desarrollo de actividades potencialmente contaminantes.”*

¹⁹¹ ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. **Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: estudio de la autorización ambiental integrada.**

A AAI inclui todos os aspectos ambientais que derivam da legislação estadual e da autonomia ambiental, possibilitando economias burocráticas significativas, ao concentrar em um único procedimento a obtenção de inúmeras autorizações que antes precisavam ser processadas individualmente e antes da abertura dos estabelecimentos.

O artigo 4º do Decreto Real traz os princípios que norteiam a AAI:

Artigo 4. Principios de notificación de autorización ambiental integrada.

1. Ao conceder a autorização ambiental integrada, o órgão competente da comunidade autônoma deve levar em conta que na operação das instalações:

a) Medidas apropriadas são tomadas para prevenir a poluição, particularmente através da aplicação das melhores técnicas disponíveis.

b) A prevenção é incentivada na geração de resíduos ou, quando apropriado, que sejam geridos na ordem de prioridade estabelecida pela hierarquia estabelecida no artigo 8º da Lei 22/2011, de 28 de julho, sobre resíduos e solos contaminados, nomeadamente: prevenção, preparação para a reutilização, reciclagem e outros tipos de recuperação, incluindo recuperação de energia. Caso a aplicação desses procedimentos não seja viável, por razões técnicas ou econômicas, os resíduos serão descartados de maneira a evitar ou minimizar seu impacto no meio ambiente.

c) Use energia, água, matérias-primas e outros recursos de forma eficiente.

d) As medidas necessárias são adotadas para evitar acidentes graves e limitar suas consequências à saúde das pessoas e ao meio ambiente, de acordo com a regulamentação aplicável.

e) Estabelecer as medidas necessárias para evitar qualquer risco de contaminação quando o funcionamento da instalação cessar e para que o local onde se encontra esteja em condições satisfatórias de acordo com a regulamentação aplicável.

2. O órgão competente da comunidade autónoma para conceder a autorização ambiental integrada e, quando apropriado, a organização da bacia responsável pela emissão do relatório vinculativo sobre a água deve ter em conta os princípios anteriores ao estabelecer as condições da autorização. regulamentação ambiental integrada no título III.¹⁹²

Resumen ejecutivo 2011. p. 18. Disponível em: [http://contenidos.ceoe.es/resources/image/cargas administrativas autorizacion ambiental integrada 1.pdf](http://contenidos.ceoe.es/resources/image/cargas_administrativas_autorizacion_ambiental_integrada_1.pdf). Acesso em 12 jun. 2019. (tradução livre)

No original: “*Por tanto, como conclusión inicial, esta necesaria modificación en profundidad de la Ley 16/2002, constituye una ocasión excepcional para simplificar, clarificar, agilizar, armonizar a nivel autonómico los procedimientos administrativos en vigor en relación con las Autorizaciones Ambientales Integradas.*”

¹⁹² ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-12601. Acesso em 12 jun. 2019. (tradução livre)

O artigo 9º, por sua vez, dispõe sobre as instalações que se submetem à AAI:

Artigo 9. Instalações sujeitas a autorização ambiental integrada.
O funcionamento das instalações em que qualquer das atividades incluídas no Anexo 1 é efetuada está sujeito a autorização ambiental integrada, autorização essa que precederá, em qualquer caso, a construção, montagem ou transferência das instalações, e será adaptada às modificações que ocorrem nas instalações.¹⁹³

O artigo 16 estabelece que a AAI será submetida a informação pública, se abrindo um prazo de trinta dias para eventuais manifestações. Concluído referido prazo, preceitua o artigo 17 que órgão competente para a outorga da autorização remeterá cópia do expediente, juntamente com as eventuais alegações recebidas, aos órgãos responsáveis pelos pronunciamentos.

Algumas destas atividades podem estar sujeitas a Avaliação de Impacto Ambiental de Projetos, caso em que o referido procedimento será realizado no âmbito do procedimento indicado, e a Declaração de Impacto Ambiental (EIA) deve ser levada

No original:

“Artículo 4. Principios informadores de la autorización ambiental integrada.

1. Al otorgar la autorización ambiental integrada, el órgano competente de la comunidad autónoma deberá tener en cuenta que en el funcionamiento de las instalaciones:

a) Se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, particularmente mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles.

b) Se fomente la prevención en la generación de los residuos o, en su caso, que éstos se gestionen con el orden de prioridad que dispone la jerarquía establecida en el artículo 8 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, a saber: prevención, preparación para la reutilización, reciclado y otros tipos de valorización, incluida la valorización energética. En el supuesto de que tampoco fuera factible la aplicación de dichos procedimientos, por razones técnicas o económicas, los residuos se eliminarán de forma que se evite o reduzca al máximo su repercusión en el medio ambiente.

c) Se utilice la energía, el agua, las materias primas y otros recursos de manera eficiente.

d) Se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente, de acuerdo con la normativa aplicable.

e) Se establezcan las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación cuando cese la explotación de la instalación y para que el lugar donde se ubique quede en un estado satisfactorio de acuerdo con la normativa aplicable.

2. El órgano competente de la comunidad autónoma para otorgar la autorización ambiental integrada y, en su caso, el organismo de cuenca competente para emitir el informe vinculante en materia de aguas, deberán tener en cuenta los principios anteriores al establecer las condiciones de la autorización ambiental integrada regulada en el título III.”

¹⁹³ ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-12601. Acesso em 12 jun. 2019. (tradução livre)

No original:

Artículo 9. Instalaciones sometidas a la autorización ambiental integrada.

Se somete a autorización ambiental integrada la explotación de las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el anejo 1. Esta autorización precederá, en todo caso, a la construcción, montaje o traslado de las instalaciones, y se adaptará a las modificaciones que se produzcan en las instalaciones.

em conta na condição de a autorização integrada. Neste sentido, o legislador espanhol tratou de dispor sobre a coordenação de uma com a outra:

Artigo 28. Coordenação com o procedimento de avaliação de impacto ambiental.

Quando apropriado, o órgão ambiental da Administração Geral do Estado formular a declaração de impacto ambiental, de acordo com as disposições da Lei 21/2013, DE9 de dezembro de não pode ser concedida autorização ambiental integrada ou, eventualmente, a Autorizações substantivas das indústrias indicadas no artigo 3.3, sem que esta declaração tenha sido previamente emitida.

Para este fim, o estado órgão ambiental, logo que você tenha feito a declaração de impacto ambiental ou após a resolução do Conselho de Ministros de desentendimentos com o órgão competente para conceder a autorização substantiva, deve enviar uma cópia ao organismo competente a região autónoma para fornecer autorização ambiental integrada e, quando aplicável, a agência estatal de fornecer autorizações substantivas previstas no artigo 3.3 que irão incorporar sua condicional sobre o conteúdo da autorização ambiental integrada, bem como autorizações substantivas são necessário.¹⁹⁴

O propósito da AAI é desburocratizar a obtenção da autorização ambiental, concentrando em apenas um agente público interlocutor todas as questões, evitando assim que o cidadão tenha que obter cada uma separadamente e dando mais transparência e segurança jurídica.¹⁹⁵

Estabelece o artigo 22 que o processo deve terminar com a emissão de um ato administrativo expresso (no caso, a autorização ambiental) que deve incluir várias condições protetivas, tais como: limite de emissão de substâncias contaminantes, prescrições que garantam a sanidade do solo e da água, gestão dos resíduos sólidos,

¹⁹⁴ ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-12601. Acesso em 12 jun. 2019. (tradução livre)

No original:

“Artículo 28. Coordinación con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Cuando corresponda al órgano ambiental de la Administración General del Estado la formulación de la declaración de impacto ambiental, de acuerdo con lo establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, no podrá otorgarse la autorización ambiental integrada ni, en su caso, las autorizaciones sustantivas de las industrias señaladas en el artículo 3.3, sin que previamente se haya dictado dicha declaración.

A estos efectos, el órgano ambiental estatal, tan pronto como haya formulado la declaración de impacto ambiental o tras la resolución por el Consejo de Ministros de discrepancias con el órgano competente para conceder la autorización sustantiva, remitirá una copia de la misma al órgano competente de la comunidad autónoma para otorgar la autorización ambiental integrada y, en su caso, al órgano estatal para otorgar las autorizaciones sustantivas señaladas en el artículo 3.3 que deberán incorporar su condicionado al contenido de la autorización ambiental integrada, así como al de las autorizaciones sustantivas que sean exigibles.”

¹⁹⁵ LOZANO CUTANDA, Blanca et al. **Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada** La ley. Madrid. 2012. p. 24.

dentre outras.

Uma vez que a autorização ambiental integrada tenha sido concedida e a construção das instalações e obras concluídas, o proprietário terá um período definido pela Administração para iniciar a atividade. A atividade não pode ser iniciada sem que o titular apresente a declaração, indicando a data de início da atividade e o cumprimento das condições estabelecidas na autorização.

A Licença Ambiental no ordenamento jurídico espanhol, como visto alhures, é um título de intervenção ambiental voltado ao controle de atividades cujo potencial impacto ambiental é, embora importante, menor que o implícito em atividades sujeitas à autorização ambiental integrada, visto no tópico anterior. A competência para sua concessão é local.

O procedimento para obter essas licenças contém uma solicitação que incorpora o projeto da atividade. Se a atividade estiver sujeita à avaliação de impacto ambiental dos projetos, espera-se que este procedimento seja realizado dentro da estrutura da licença, de forma que a Declaração de Impacto Ambiental (DIA) deva ser levada em consideração na concessão da licença.¹⁹⁶

Uma vez que a licença ambiental tenha sido obtida e completada, antes de começar a atividade o empreendedor deverá comunicar o início do funcionamento. Esta comunicação é acompanhada de um certificado técnico que atesta a conformidade com as condições da licença.¹⁹⁷

¹⁹⁶ FERREIRA MORONG, Fabio. (2014). El régimen jurídico de las licencias y autorizaciones ambientales en España y Brasil, e-book, Ediciones de la Universidad de Salamanca. Disponível em: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ualicante-ebooks/detail.action?docID=3223453>. p. 283. Acesso em 02 jun. 2019. (tradução livre)

No original: *“La finalidad y los objetivos de esta nueva técnica son los elementos que establecen su propia originalidad. La finalidad de la Autorización Ambiental Integrada puede ser considerada en dos vertientes. La primera consiste en instituir las condiciones que aseguren el cumplimiento de la norma por las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que garantice la coordinación de las distintas Administraciones Públicas que deben intervenir en su concesión para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares. La segunda radica en valerse de un sistema de prevención y control de la contaminación, que constituya en un sólo acto de intervención administrativa todas las Autorizaciones Ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos Municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles y los vertidos al sistema integral de saneamiento.”*

¹⁹⁷ FERREIRA MORONG, Fabio. (2014). El régimen jurídico de las licencias y autorizaciones ambientales en España y Brasil, e-book, Ediciones de la Universidad de Salamanca. Disponível em:

3.2 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)

3.2.1 Estudo de Impacto de Vizinhança no Brasil

A partir da década de 50, o Brasil passou por um grande processo de processo de industrialização e urbanização. Com o fortalecimento das indústrias e comércio, a população deixa de ser majoritariamente rural para tornar-se urbana, devido ao processo de migração em busca de empregos. Dessa forma, os centros industriais passam a receber um enorme número de trabalhadores vindos das várias regiões brasileiras, em busca de condições de trabalho e melhoria de vida. Esta grande concentração de pessoas causa uma desordenada interferência na ocupação do solo, produzindo impactos sobre o seu entorno.

Milton Santos e Maria Laura Silveira explicam:

Uma das razões que também levam as atuais cidades médias a ter maior população que as surgidas em épocas anteriores vem do fato das novas solicitações de consumo, tanto das famílias e do governo quanto da própria atividade agrícola. Junte-se a essas causas o fato de que, graças às facilidades de transporte e também as novas formas de organização do trabalho agrícola, um aumento considerável de trabalhadores na agricultura vive na cidade, que se torna um reservatório de mão-de-obra. Talvez seja esse um dos motivos pelos quais, a partir de certo volume demográfico, tais localidades são capazes de atrair e reter um grande número de pobres. É o caso sobretudo das metrópoles e das grandes cidades.”¹⁹⁸

A evolução da sociedade e a concentração da população nos meios urbanos impõem a necessidade de organização e regramento do denominado

<http://ebookcentral.proquest.com/lib/ualicante-ebooks/detail.action?docID=3223453>, p. 283. Acesso em 02 jun. 2019. (tradução livre)

No original: “*La finalidad y los objetivos de esta nueva técnica son los elementos que establecen su propia originalidad. La finalidad de la Autorización Ambiental Integrada puede ser considerada en dos vertientes. La primera consiste en instituir las condiciones que aseguren el cumplimiento de la norma por las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que garantice la coordinación de las distintas Administraciones Públicas que deben intervenir en su concesión para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares. La segunda radica en valerse de un sistema de prevención y control de la contaminación, que constituya en un sólo acto de intervención administrativa todas las Autorizaciones Ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos Municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles y los vertidos al sistema integral de saneamiento.*”

¹⁹⁸ SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura (2001). O **Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**, Record: Rio de Janeiro, São Paulo. P. 24.

ambiente artificial. Um dos grandes diplomas legais para o alcance deste objetivo é o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) que previu o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV). Referida lei foi editada em complementação aos artigos 182 e 183, ambos artigos da Constituição Federal, que cuidam da política urbana.

Estes dois instrumentos possuem a finalidade de produzir uma análise minuciosa e objetiva dos impactos e efeitos causados pela ocupação/inscrição de estrutura física na área próxima que a circunscreve.

A obrigação do EIV estabelecida pelo Poder Público aos projetos geradores de impacto é sustentada pelo princípio da função social da propriedade, um dos pilares do ordenamento urbanístico insculpido na Constituição de 1988 (art. 5º, XXII e XXIII da CF/88).

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal trazem as diretrizes da política urbana, a qual compete ao Poder Público Municipal, com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Ainda, estabelecem que o Plano Diretor (aprovado pela Câmara Municipal) é o instrumento básico da política urbana.

Lucélia Martins Soares define o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como o documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades.¹⁹⁹

O EIV deve funcionar como uma ferramenta de apoio ao processo de licenciamento urbanístico, oferecendo subsídios ao poder Público para decidir sobre a concessão da licença ou condicioná-la à implantação de medidas compensatórias.

Eis o disposto nos artigos 36 e 37 do Estatuto da Cidade:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração

¹⁹⁹ SOARES, Lucélia Martins. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 174.

de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será 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:

- 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.

João Lopes Guimarães Junior propõe a analogia do EIV com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), visto que ambos têm a mesma preocupação em relação à avaliação das alterações do meio ambiente em função de um empreendimento.²⁰⁰ Entretanto, o artigo 38 esclarece sobre a distinção entre o EIV e o EIA, salientando que o primeiro não substitui o segundo, que é, a rigor, mais abrangente e regido por normas federais de cunho ambiental, mesmo anteriores ao Estatuto da Cidade. Esta é a redação do artigo 38:

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Rogério Rocco, tratando da inserção do viés ambiental nos estudos urbanísticos, mais especificamente no EIV assim aduz:

Por certo, as questões enfatizadas pelo Estudo de Impacto de Vizinhança também podem ser entendidas como ambientais, uma vez que fazem referência ao meio ambiente construído. Porém, elas apresentam, antes de tudo, uma preocupação eminentemente urbanística, pautada nos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. Por essa razão, o artigo 38 do Estatuto da Cidade prevê que o Estudo de Impacto de Vizinhança não supre o Estudo de Impacto Ambiental.²⁰¹

No mesmo sentido, Édis Milaré informa ser o Estudo de Impacto de Vizinhança espécie de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Para ele, o EIV é um

²⁰⁰ GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. Direito Urbanístico, Direito de Vizinhança e Defesa do Meio Ambiente Urbano. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: RT, ano 6, n. 23, p. 42-69, jul./set. 2001. p. 122.

²⁰¹ ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis**. 2. tir. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009. p. 49.

dos instrumentos associados à PNMA, embora não conste explicitamente no texto legal com este nome. O EIV é um desdobramento da AIA (Avaliação de Impacto Ambiental), a ser aplicado para estudos de impactos urbanos localizados, cujos efeitos podem ser estritamente localizados no tecido urbano ou, ainda, estender-se para um âmbito maior, por exemplo, impacto ambiental do sistema viário e do tráfego urbano.²⁰²

Nos casos em que o empreendimento em área urbana seja objeto de licenciamento ambiental, recomenda-se incorporação das dimensões do EIV ao EIA, produzindo-se um documento único e mais completo.

O EIV coloca-se como uma política necessária e fundamental para a averiguação de impactos de atividades no meio urbano, classificado como espécie de AIA, devendo, portanto, proceder à análise não apenas dos efeitos do empreendimento à cidade, mas a todo o contexto no qual este se localiza. Deve, assim, antever os impactos dos empreendimentos no meio ambiente urbano como um todo.

Romulo KRAFTA aponta que, para introduzir a questão do impacto urbano, podemos considerar que o espaço da cidade é compartilhado por diferentes indivíduos e diferentes atividades e instituições. Dessa forma, qualquer intervenção promovida, por qualquer entidade ou pessoa, afetará outros, fazendo-se perceber o impacto negativo ou positivo.²⁰³

Assim, este autor relaciona três aspectos que devem ser considerados ao se conceituar e avaliar impactos urbanos, sendo: a) impactos sobre qualidade de vida (ponto de vista do usuário), b) impactos sobre a eficiência (ponto de vista dos provedores) e c) impactos estruturais (ponto de vista do sistema urbano, cujas reações a estímulos localizados podem determinar novos impactos do tipo a e b ao longo do tempo).²⁰⁴ Em síntese, o autor afirma que “os impactos urbanos podem ser

²⁰² MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 399.

²⁰³ KRAFTA, Rômulo. Avaliação de desempenho urbano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7, 1997, Recife. **Anais do 9º Encontro nacional da ANPUR**. Recife: ANPUR, 2001. p. 7.

²⁰⁴ KRAFTA, Rômulo. Avaliação de desempenho urbano, 1997. p. 7.

genericamente entendidos como os que afetam usuários e os que afetam as instituições de suporte à vida urbana.”²⁰⁵

Gilda Amaral Cassilha assevera que o EIV será executado de forma a contemplar a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade, na qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, incluindo, ao menos, a análise do incremento populacional na vizinhança, a taxa de impermeabilização do terreno (aumento da temperatura), o impacto sobre a paisagem natural (morros, dunas, vales) ou construída (diversidade do solo, prédios com valor cultural ou histórico), impactos sobre o comércio e serviços locais ou sobre a produção de pequenos agricultores, sobre a perda de empregos ou renda, a sobrecarga nos equipamentos públicos e na infraestrutura de saneamento, no sistema viário e na demanda por transporte coletivo.²⁰⁶

É importante salientar que é obrigatória a publicidade a qualquer interessado de todos os documentos e estudos relativos ao EIV, ampliando o diálogo com a sociedade de uma forma democrática e possibilitando a participação dos cidadãos e das associações, conforme preconiza o artigo 2º, inciso II da Lei n. 10.257/2001).

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

O Estatuto da Cidade também determina a publicidade do instrumento:

Artigo 37. [...]

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Recomenda-se que a elaboração do EIV seja prévia à elaboração e licença urbanística, eis que resultará em maior eficiência e eficácia em termos da

²⁰⁵ KRAFTA, Rômulo. Avaliação de desempenho urbano, 1997. p. 7.

²⁰⁶ CASSILHA, Gilda Amaral. **Auditoria em obras públicas: um olhar a partir do Estatuto da cidade.** Curitiba, 2005. p. 8.

infraestrutura urbana a ser utilizada, podendo inclusive otimizar projeto e diminuir seus impactos na vizinhança.

Considerando a competência municipal para traçar as diretrizes do EIV e do RIV, do referido EIV (artigo 182 CF/88 e artigo 36 do Estatuto da Cidade), os municípios elaboraram seus respectivos planos diretores.

Pode-se citar como exemplo o Plano Diretor da cidade de Florianópolis, formalizado por meio da Lei Complementar Municipal nº 482/2014, no qual há previsão expressa do EIV:

Art. 253. Para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de Florianópolis adotará os seguintes instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal e no art. 4º, da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, sem prejuízo de outros instrumentos jurídicos, tributários, políticos, administrativos ou financeiros de política urbana: (...)
X - estudo de Impacto de Vizinhança;

Na continuidade, buscando regulamentar o referido EIV, o Município de Florianópolis editou o Decreto nº 13.348, de 30 de julho de 2014, que possui apenas cinco artigos, porém disponibiliza um termo de referência bem detalhado com os requisitos e condicionantes a serem apresentados no EIV, tais como: caracterização da área de influência direta e indireta do empreendimento ou atividade, descrição da demanda e da capacidade de atendimento das redes de drenagem pluvial, abastecimento de água e energia, coleta de esgoto e programa de gerenciamento de resíduos recicláveis e orgânicos, identificação dos recursos hídricos disponíveis, identificação da permeabilidade do solo e influência no lençol freático, identificação de riscos potenciais, identificação e avaliação dos impactos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na área de influência relacionada durante as obras de implantação, dentre outros.

Imperioso frisar que a obrigatoriedade do Estudo e Impacto de vizinhança não é dirigida apenas aos particulares, mas também ao Poder Público, sendo a exigência do estudo não visa restringir a liberdade do proprietário, mas adequar o empreendimento ao meio ambiente.

A título de exemplo de Estudo de Impacto de Vizinhança em obra pública,

traz-se o segundo terminal do Aeroporto Hercílio Luz, na cidade de Florianópolis. Referido estudo conta com 275 páginas, nas quais são analisadas diversas questões, por exemplo: aspectos naturais relevantes na vizinhança, análise da tipologia das edificações das áreas de vizinhança, estimativas e projeções futuras do uso e ocupação do solo, alterações no trânsito local, viabilidade do uso de veículos não motorizados (bicicletas), dentre outras.

Ao final do referido EIV, foram tecidas as seguintes considerações finais:

A entrada em operação do novo terminal de passageiros e ampliação da infraestrutura do aeroporto Hercílio Luz terão um impacto negativo pequeno no fluxo de pessoas e veículos na região, principalmente devido ao terminal estar somente mudando de local. A maior modificação percebida pela população decorrerá da entrada em operação da nova via de acesso ao sul da Ilha de Santa Catarina, que alterará muito a dinâmica dos fluxos de veículos na região e, em segundo plano, da entrada em operação do viaduto do trevo do Rio Tavares.

As mudanças trazidas pelo novo terminal de passageiros e pela nova via trarão muito mais impactos positivos do que negativos à população da região, já que reduzirão muito os congestionamentos de veículos para acesso ao sul da ilha e criarão alternativas de deslocamento não motorizado, especialmente por bicicleta. Além disso, as intervenções permitirão a requalificação de importantes vias urbanas – SC-405, entre o Trevo da Seta e a Av. Pequeno Príncipe, e Av. Dep. Diomício de Freitas no bairro Carianos – em decorrência da redução expressiva no tráfego de veículos motorizados nessas vias de circulação.

Contudo, para que todos os benefícios sejam concretizados, é fundamental assegurar que a nova via de acesso ao sul da ilha esteja em operação quando da abertura do novo terminal de passageiros do aeroporto. Caso contrário, o impacto negativo do aumento de fluxo de veículos na -405 entre o Trevo da Seta e a Rod. Aparício Ramos Cordeiro será grande e resultará em congestionamentos bem maiores do que os atuais, especialmente nas horas-pico.

As medidas mitigadoras sugeridas nesse estudo não só reduzirão os futuros impactos negativos gerados pelo novo terminal de passageiros do aeroporto, como também reduzirão problemas existentes anteriormente à sua implantação, como a falta de conexão adequada por transporte público coletivo para passageiros de viagens aéreas entre o centro de Florianópolis e o aeroporto e a falta de instalações adequadas para incentivar os deslocamentos por bicicleta ao equipamento. Além disso, as medidas compensatórias visam trazer benefícios à população da região que vão além da mitigação dos impactos negativos do empreendimento, propondo a requalificação de vias urbanas, a melhoria do transporte coletivo na região, a melhoria da sinalização viária, entre outros.

Pelo exposto em todo este capítulo, foi possível, mais uma vez, verificar a importância destes instrumentos de controle e viabilização de

empreendimentos e obras públicas. Sem eles, haveria um desenvolvimento urbano desregrado, com prejuízo aos arredores das obras e a toda a sociedade.

3.2.2 O Estudo de Impacto de Vizinhança na Espanha

A Constituição Espanhola de 1978²⁰⁷ sintetiza os fundamentos do modelo territorial, da organização do Estado e das competências dos níveis de governo quanto à política urbana (Título VIII). São quatro os níveis de organização territorial: o próprio Estado (governo central), os municípios, as províncias e as comunidades autônomas, e todos “gozam de autonomia para a gestão de seus respectivos interesses” (artigo 137). Municípios e províncias têm “personalidade jurídica própria” (artigos 140 e 141). Em relação às comunidades autônomas, reconhece o “autogoverno” (artigo 143), solução encontrada para responder às renitentes reivindicações nacionalistas e independentistas de algumas identidades regionais, casos mais agudos do País Basco (Euskadi) e da Cataluña – além da Galícia, a terceira “comunidade histórica”.²⁰⁸

A Espanha possui dezessete comunidades autônomas, que constituem as principais esferas governativas além do Estado. São elas: Galícia, Principado de Astúrias, Cantabria, País Vasco (Euskadi), Navarra, Aragón, Cataluña, Castilla y León, La Rioja, Comunidad de Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Andalucía, Murcia e Islas Canarias. Ademais, as cidades de Ceuta e Melilla (situadas no Marrocos) gozam de estatuto autonômico especial.²⁰⁹

No que se refere ao urbanismo, a Constituição Espanhola concedeu grande poder às comunidades autônomas, conforme dispõe o artigo 148: “Artículo 148.1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4.o Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.” Ela enuncia os preceitos gerais da ordenação urbana (função social da propriedade, plusvalias urbanas e

²⁰⁷ ESPAÑA. Constituição espanhola de 1978. Disponível em: <<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>> Acesso em 12 jun. 2019.

²⁰⁸ GOULART, Jefferson de Oliveira. **O marco institucional da política urbana na Espanha e apontamentos comparativos com o Brasil**. Lua Nova, São Paulo. P. 233-259, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n103/1807-0175-ln-103-233.pdf>>. Acesso em 23 jun. 2019.

²⁰⁹ GOULART, Jefferson de Oliveira. **O marco institucional da política urbana na Espanha e apontamentos comparativos com o Brasil**. Lua Nova, São Paulo. P. 233-259, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n103/1807-0175-ln-103-233.pdf>>. Acesso em 23 jun. 2019.

competências governamentais).

Em relação à função social da propriedade, aborda o assunto na seção que trata dos direitos e deveres dos cidadãos (art. 33), nos princípios reitores da política social e econômica (art.47), assim como no título que trata da economia (art. 128).

A Lei 8/2007, denominada *Ley del Suelo*, por sua vez, institui os tipos de solo (urbano ou rural) e organiza as regras de regulação urbanística. Ainda, as leis autonômicas do solo se adaptam à legislação espanhola em seus territórios. A primeira *Ley del Suelo* foi promulgada em 1956, e a última em 2007, sendo que houve uma grande reforma em 2015, quando ocorreu uma reformulação no que se refere a reabilitação, regeneração e renovação urbana. Assim, adquiriu a nomenclatura *Ley del suelo y rehabilitación urbana*.²¹⁰ É o diploma legal semelhante ao Estatuto da Cidade brasileiro.

Por fim, a adequação e a aplicação dessas normas compete ao *Plan General de Ordenación Urbana* (PGOU), documento municipal que consiste em um instrumento de planejamento geral definido nos regulamentos de planejamento urbano da Espanha como um instrumento básico para a gestão integral do território de um ou vários municípios, através dos quais o solo é classificado e é determinado o regime aplicável a cada classe de solo. Equivale aos Planos Diretores das cidades do Brasil.

No ordenamento jurídico espanhol não existe um instituto específico equivalente ao Estudo de Impacto de Vizinhaça previsto no ordenamento brasileiro. Eventuais interferências urbanísticas ao redor da obra são analisadas quando da elaboração da própria Avaliação Ambiental e concessão das respectivas licenças, autorizações e informes.

²¹⁰ ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/31/pdfs/BOE-A-2015-11723.pdf>> Acesso em 23 jun. 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a importância do controle prévio dos impactos ambientais causados por obras, com vistas a melhorar a proteção ambiental, o crescimento correto das cidades e o desenvolvimento sustentável. A análise foi pautada no ordenamento jurídico global, com ênfase à normatização e doutrina brasileiras e espanholas, ressaltando-se que a importância do tema é intuitiva e justifica seu tratamento, na medida em que a existência de controles ambientais é garantia do desenvolvimento equilibrado e da preservação da vida em todas as suas formas.

Os instrumentos de controle ambiental, tais como licitações sustentáveis, avaliação ambiental (compreendendo estudo de impacto ambiental, avaliação ambiental estratégica e estudo de impacto de vizinhança), licenciamento e licenças ambientais, vem obtendo crescente destaque, principalmente em virtude do elevado grau de degradação do meio ambiente natural e das constantes discussões acerca do crescimento descontrolado da população e da cidade, o que causa um consequente aumento de demanda de obras e serviços públicos.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981), recepcionada pela Constituição Federal de 1988, trouxe um modelo de gestão ambiental pública dotada de princípios e instrumentos garantidores da busca por um desenvolvimento pautado no respeito ao meio ambiente. Entre sucessos e problemas, tais instrumentos demonstraram algumas insuficiências, o que é facilmente visto comparando-se a legislação brasileira com a espanhola. A lei espanhola 21/2013 se revela um ótimo manual de Avaliação de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica, com conceitos, procedimentos, prazos e outros detalhes muito úteis para auxiliar o trabalho do administrador público e garantir os interesses do empreendedor.

No primeiro capítulo foi feito um breve esboço sobre o surgimento do direito ambiental, com análise das Conferências Mundiais realizadas, começando com a conferência de Estocolmo de 1972. Verificou-se que houve uma evolução do tratamento do direito ambiental no âmbito constitucional, sendo que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em especial seu artigo 225, erigiu o meio ambiente à qualidade de direito fundamental, destacando o direito de todos ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e indispensável à sadia qualidade de vida. Além disso, a Carta Magna estabeleceu, paralelamente ao direito ao desenvolvimento, a preocupação com o meio ambiente, de modo a não mais se admitir a evolução desenfreada da ordem econômica com menoscabo ao meio ambiente (art. 170, VI). No final do capítulo, realizou-se breve síntese sobre o surgimento do conceito de sustentabilidade, bem como discorreu-se sobre seu desdobramento em dimensões, cada vez mais tratado e estudado pela doutrina ambientalista.

Ainda, versou-se sobre as obras públicas, seu conceito, o procedimento licitatório, os critérios para que seja considerada sustentável e os institutos e programas que tratam desta sustentabilidade. Verificou-se que não existe uma regra compulsória obrigando as obras públicas a adotarem políticas sustentáveis, apenas a agenda A3P do meio ambiente, a qual é facultativa e apenas auxilia na organização dessas práticas sustentáveis.

Em importante tópico, apontou-se a importância de análise aprofundada destes instrumentos quando os empreendimentos sob avaliação são públicos, tendo em vista o duplo impacto que podem causar à sociedade: o primeiro, relacionado ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o segundo, concernente ao interesse público inerente às obras públicas.

No segundo capítulo, iniciou-se a análise dos instrumentos que o poder público possui para realizar o controle ambiental de obras e empreendimentos, com ênfase aos institutos existentes no Brasil e na Espanha. A partir da compreensão dos institutos, é cediço que os limites imputados aos empreendedores e construtores (públicos ou privados) são necessários à preservação da sanidade ambiental e ao crescimento correto das áreas urbanas.

A Avaliação de Impacto Ambiental (gênero que engloba as demais espécies, quais sejam, Estudo de Impacto Ambiental, Avaliação Ambiental Estratégica e Estudo de Impacto de Vizinhança), surgiu primeiramente nos Estados Unidos, modelo este que foi copiado pelos outros países ao longo dos anos. No Brasil, foi instituída pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, nº 6.938 de 1981, em vigor até hoje.

O Estudo de Impacto Ambiental, exigido constitucionalmente para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, é o principal instrumento utilizado no processo de licenciamento ambiental, o qual concederá as licenças ambientais (prévia, de instalação e de operação).

Acerca da Avaliação Ambiental Estratégica, conclui-se que é uma importante ferramenta de controle de planos e programas dos poderes públicos, porém ainda não foi positivada no ordenamento jurídico brasileiro. A legislação espanhola, por outro lado, unificou e organizou a Avaliação de Impacto Ambiental e a Avaliação Ambiental Estratégica em apenas um diploma legal (a Lei 21/2013), o qual mostrou-se completo, integrador, moderno e plausível de ser replicado na legislação de outros países.

No terceiro capítulo, foram feitos apontamentos acerca do licenciamento ambiental, procedimento necessário para a obtenção da licença ambiental. Revelou-se que esta licença tem natureza jurídica “híbrida”, não sendo nem plenamente discricionária nem plenamente vinculada. Verificou-se também a legitimidade de autolicensing pela administração pública, ou seja, o próprio ente público licenciando seu empreendimento. Embora exista uma desconfiança sobre a credibilidade e legalidade deste instituto, a doutrina majoritária e especializada no assunto entende que existem normas suficientes para responsabilização dos agentes públicos em caso de desvio de finalidade, imoralidade ou descumprimento de qualquer princípio constitucional. Ademais, o autolicensing deve ser fundamentado, razão pela qual já inibe fraudes e tendenciosidades. Verificou-se também que a Espanha não possui um procedimento de licenciamento ambiental tal qual o brasileiro. Neste país existe, autorizações e licenças, porém elas possuem uma conotação diferente, sendo usadas para obras e empreendimentos mais simples, que não se submetem à avaliação ambiental.

Por fim, apontou-se o Estudo de Impacto de Vizinhança como um instrumento indispensável para a organização e bom funcionamento do meio ambiente artificial, bem como para a consagração da função social da propriedade. Foi constatado que não existe este instituto na Espanha, porém impactos de vizinhança são averiguados na concessão de outras licenças e autorizações.

Para melhor ilustrar este trabalho, apresentou-se trechos do EIA/RIMA e o do EIV referentes à construção de novo terminal no Aeroporto Hercílio Luz, situado em Florianópolis, Santa Catarina. Referida obra é de suma importância para melhoria do transporte aéreo em uma Capital insular, que vem crescendo exponencialmente nas últimas décadas. Da análise dos referidos procedimentos, é possível verificar que, embora uma obra de grande porte possa causar danos ambientais, é possível que, com adequado estudo gerenciamento inteligente, alcance uma sustentabilidade, causando mais impactos positivos do que negativos em uma determinada localidade.

Assim, em resposta ao problema apresentado na introdução deste trabalho (quais são os instrumentos existentes para garantir a sustentabilidade das obras públicas no Brasil e na Espanha?), confirmaram-se parcialmente as hipóteses eleitas.

Em relação à primeira hipótese (os instrumentos hoje existentes para controle ambiental são suficientes para que as obras públicas alcancem a sustentabilidade?), verificou-se que, embora existam vários instrumentos para o controle ambiental das obras públicas para o alcance da sustentabilidade, ainda falta a positivação da Avaliação Ambiental Estratégica, que já foi inserida no ordenamento de alguns Estados, porém ainda não foi regulamentada a nível nacional. Neste aspecto, o direito espanhol poderia contribuir muito para inspirar uma nova norma brasileira, pois a Lei Espanhola 21/2013 trata deste instituto de forma completa e didática, prevendo em uma só norma a Avaliação de Impacto Ambiental e a Avaliação Ambiental Estratégica.

Sobre a questão levantada na segunda hipótese, (as obras públicas sujeitam-se aos mesmos instrumentos de controle aos quais se sujeitam as obras particulares?), constatou-se que, a princípio, os instrumentos seriam os mesmos. Porém, tendo em vista o interesse coletivo envolvido, seria recomendável uma atenção maior a tudo aquilo que é público.

Acerca da terceira hipótese formulada para a solução do problema de pesquisa (existe especial importância para que se faça o controle de viabilidade de obras públicas?), concluiu-se que uma obra pública é de uso da coletividade, razão pela qual deve ser sustentavelmente boa para que os cidadãos possam utilizá-la de uma maneira que não atinja o meio ambiente ecologicamente equilibrado dos outros cidadãos. Além disso, o direito ao meio ambiente não é só no mundo exterior, ele é em todo lugar que a pessoa está, inclusive no interior ou no uso de uma obra pública.

Ademais, uma obra pública feita sem observância da legislação ambiental pode gerar uma responsabilização do ente público (administrativa, cível ou criminal), o que gera um prejuízo ao erário e, conseqüentemente, toda a sociedade. Aqui foi trazida a questão do “duplo dano”, pois o indivíduo, além de ter seu direito fundamental ao meio ambiente equilibrado atingido, ainda tem que arcar com as responsabilizações decorrentes do dano ambiental.

Com relação à quarta hipótese (é legítimo um autolicensingamento pelo próprio poder público em relação aos seus empreendimentos?), conclui-se que o autolicensingamento é possível, desde que seja feito com observância dos critérios legais e das competências previstas na Lei Complementar. Caso o autolicensingamento possua vício, irregularidade ou ilegalidade, os agentes públicos atuantes no processo podem e devem ser responsabilizados.

Em pesquisa para resolução da quinta hipótese (o ordenamento jurídico brasileiro pode contribuir em algo no que se refere a instrumentos de controle de sustentabilidade na Espanha?), chegou-se à conclusão de que o direito ambiental brasileiro poderia servir de inspiração ao direito ambiental espanhol no que se refere à fundamentalidade do meio ambiente. Mais precisamente em relação aos instrumentos de controle, poderia ser replicado no país europeu o Estudo de Impacto de Vizinhança, previsto no Estatuto da Cidade, e que muito contribui para que verifique os impactos de uma obra nos seus arredores.

No tocante à sexta hipótese (o ordenamento jurídico espanhol pode contribuir em algo no que se refere a instrumentos de controle de sustentabilidade no Brasil?), constatou-se que a lei espanhola 21/2013 é um importante diploma legal daquele país, pois trata com alto grau de regulamentação os institutos da Avaliação de Impacto Ambiental (de projetos) e da Avaliação Ambiental Estratégica (de planos, políticas e programas). Especialmente em relação a este último instituto, o Brasil não possui regulamentação ainda, razão pela qual o texto da lei espanhola 21/2013 poderia ser utilizado como norte para a previsão e regulamentação da AAI em nosso país.

Derradeiramente, registre-se que o presente estudo abre espaço, funcionando como um norte para a realização de outras pesquisas na temática dos instrumentos para controle de obras e empreendimentos públicos, com objetivo de alcance da sustentabilidade, ou mesmo para o aprofundamento futuro do conteúdo versado nesta dissertação, que restou balizada, notadamente, pela doutrina e

jurisprudência do Brasil e da Espanha. Com efeito, repisando o já dito mais acima, o estudo do tema é salutar e essencial à preservação da vida na Terra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO JUNIOR. O autolicensing ambiental. *In*: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (org.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aspectos jurídico-ambientais da cadeia produtiva do biodiesel**. Natal: UFRN, 2008.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA). **Legislación Nacional**. Disponível em: <<https://www.eia.es/nacional/>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

BAHIA. Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos. Legislação Ambiental. **Decreto n. 11.235, de 10 de outubro de 2008**. Aprova o Regulamento da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que institui a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei nº 11.050, de 06 de junho de 2008, que altera a denominação, a finalidade, a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) e das entidades da Administração Indireta a ela vinculadas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/legislacao-ambiental/decretos/decreto-n-11235>. Acesso em: 6 jun. 2019.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. Tema 6.1: **La Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos**. Alicante: Universidad de Alicante, 2018. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/77687/1/La-evaluacion-de-impacto-ambiental-de-proyectos.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BELTRÃO. Antônio F. G. **Aspectos jurídicos do estudo de impacto ambiental**. São Paulo: MP Editora, 2008.

BENJAMIN, Antonio Herman. **Os princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limite da discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1992.

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier. **Obra pública y medio ambiente. El Estado y la Administración ante el territorio**. Madrid: Ed. Ministerio de Fomento - Marcial Pons, 2002.

A BÍBLIA SAGRADA. **Gênesis 2:15**. Traduzida da Vulgata e anotada pelo Padre Matos Soares. 15. ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1998.

A BÍBLIA SAGRADA. **Salmos 24:01**. Traduzida da Vulgata e anotada pelo Padre Matos Soares. 15. ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1998.

BIBLIOTECA DIGITAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Centro de Documentação e Informação**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 2 mar. 2019.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 8 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 25 mai. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução n. Nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Publicada no DOU de 17 de fevereiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução n. 306, de 5 de julho de 2002**. Publicada no DOU no 138, de 19 de julho de 2002, Seção 1, p. 75-76. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A Política dos 5Rs**. <http://www.mma.gov.br/comunicacao/item/9410>. Acesso em: 26 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Legislação aplicável às compras e Licitações Sustentáveis no Brasil**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/9028-legisla%C3%A7%C3%A3o->

[aplic%C3%A1vel-%C3%A0s-compras-e-licita%C3%A7%C3%B5es-sustent%C3%A1veis-no-brasil](#). Acesso em: 24 mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos – SQA. Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/aae.pdf Acesso em: 17 jun. 2019.

BRASIL. Câmara de Deputados. Projeto de Lei n. 4.996, de 2013. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAR2013.pdf#page=66>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81F35437&inline=1>. Acesso em: 7 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo - Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana Brasília. **Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**. 4ª edição. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15232A37901529D259F061157>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CASSILHA, Gilda Amaral. **Auditoria em obras públicas: um olhar a partir do Estatuto da cidade**. Curitiba, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1966. v.1.

CORRÊA, Lázaro Roberto. **Sustentabilidade na construção civil**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Construção Civil) - Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte 2009. Disponível em: <http://especializacaocivil.demc.ufmg.br/trabalhos/pg1/SustentabilidadeNaConstrucaoCivil.pdf> Acesso em: 10 abr. 2019.

Comunidades Autônomas Espanha. In: Wikipedia. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Comunidades_aut%C3%B3nomas_da_Espanha. Acesso em: 4 jun. 2019.

CUTANDA, Blanca Lozano. **Derecho Ambiental Administrativo**. 8.ed. Madrid: Ed. Dykinson. 2007, p.70-72.

LOZANO CUTANDA, Blanca et al. **Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada, La ley**. Madrid. 2012.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Aspectos polêmicos do licenciamento ambiental**. IN: ACETI JR., Luiz Carlos (Coord.); NETO, Werner Grau (Coord.); MURAD, Samir Jorge (Coord.). I Congresso Brasileiro da Advocacia Ambiental. São Paulo: Editora Fiuza, 2008. p. 184-186.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Reflexões acerca de alguns institutos do direito ambiental à luz do direito administrativo: convergências e divergências**. IN: CARLIN, Volnei Ivo

(Coord.). *Grandes temas de derecho administrativo*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p.588.

DICIONÁRIO DO JORNAL DO MEIO AMBIENTE. **Jornal do meio ambiente**. Disponível em: www.jornaldomeioambiente.com.br Acesso em: 15 maio 2019.

DIREITOS Humanos na Internet. **Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano – 1972**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm> Acesso em: 8 mar. 2019.

EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica**. Revista Parcerias Estratégicas, v. 6, n. 11, 2001. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166 Acesso em: 10 jun. 2019.

ENVIRA Ingenieros Asesores. **Legislación de Impacto Ambiental**. 12 mar. 2018. Disponível em: <https://envira.es/es/legislacion-evaluacion-impacto-ambiental/> Acesso em: 7 jun. 2019.

ESPAÑA. **Constitucion española de 1978**. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> Acesso em 12 jun. 2019.

ESPAÑA. **Ley 21 de 9 de diciembre de 2013**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>. Acesso em: 7 jun. 2019.

ESPAÑA. Ministerio de Fomento. **Código Técnico de la Edificación**. Disponível em: <https://www.codigotecnico.org/index.php/menu-que-cte/menu-presentacion.html>. Acesso em: 1 jun. 2019.

ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. **Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: estudio de la autorización ambiental integrada**. Resumen ejecutivo 2011. Disponível em: http://contenidos.ceoe.es/resources/image/cargas_administrativas_autorizacion_ambiental_integrada_1.pdf Acesso em 12 jun. 2019.

ESPAÑA. Ministerio para la Transición Ecológica. **Evaluación Ambiental**. Disponível em: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/> Acesso em: 7 jun. 2019.

ESPAÑA. **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/31/pdfs/BOE-A-2015-11723.pdf>. Acesso em 23 jun. 2019.

ESPAÑA. **Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre**. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-12601>. Acesso em 12 jun. 2019.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 6. ed. Belo Horizonte: Forum, 2017.

FERREIRA MORONG, Fabio. (2014). **El régimen jurídico de las licencias y autorizaciones ambientales en España y Brasil**, e-book, Ediciones de la Universidad de Salamanca. Disponível em:

<<http://ebookcentral.proquest.com/lib/ualicante-ebooks/detail.action?docID=3223453>. Acesso em 02 jun. 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 15. São Paulo: Saraiva, 2014.

FISCHER, Thomas B. **The theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach**. UK/USA: Earthscan, 2007.

FRAGA, Jesús Jordano. **La Evaluación de Impacto Ambiental: Algunos Retos para una Técnica Jurídica en Evolución**. Revista de Direito Ambiental, v. 6, p. 223-250, abr.-jun. 2007.

FAGNART, Jean-Luc. **Principe de précaution et responsabilité civile**. p. 13. In FAGNART, Jean-Luc. et al. Regards Croisés sur le principe de précaution: responsabilité civile, Produits pharmaceutiques, Finance, Environnement, Agroalimentaire. Belgique: Anthemis s.a., 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2016.

FUNDAÇÃO Vanzolini. **Certificação AQUA-HQE em detalhes**. Disponível em: <https://vanzolini.org.br/aqua/certificacao-aqua-em-detalhes/>. Acesso em: 7 jun. 2019.

GIMÉNEZ, Maria Teresa Vicente (Coord.). **Justicia ecologica y protección del medio ambiente**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

GONÇALVES, Luiz Claudio. **Planejamento de energia e metodologia de avaliação ambiental estratégica: conceitos e críticas**. Curitiba: Juruá, 2009.

GOULART, Jefferson de Oliveira. **O marco institucional da política urbana na Espanha e apontamentos comparativos com o Brasil**. Lua Nova, São Paulo. p. 233-259, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n103/1807-0175-ln-103-233.pdf> Acesso em 23 jun. 2019.

GREEN BUILDING COUNCIL BRASIL (GBC). **Construindo um Futuro Sustentável**. Disponível em: <http://www.gbcbrazil.org.br/sobre-certificado.php> Acesso em: 1 jun. 2019.

GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. **Direito Urbanístico, Direito de Vizinhança e Defesa do Meio Ambiente Urbano**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: RT, ano 6, n. 23, p.42-69. jul./set., 2001.

HUNTIGTON, Samuel Phillips. **Choque de civilizaciones? texto crítico de Pedro Martinez Montávez**. Madrid: Tecnos, 2002.

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA – IMA. **Consulta dos EIA/RIMA**. Disponível em: <<http://www.ima.sc.gov.br/index.php/licenciamento/consulta-eia-rima>> Acesso em 07 jun. 2019.

KRAFTA, Rômulo. **Avaliação de desempenho urbano**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7, 1997, Recife. Anais do 9º Encontro nacional da ANPUR. Recife: ANPUR, 2001.

LE PRESTRE, Philippe G. **Ecopolítica Internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2005. Título original: *Écopolitique internationale*.

LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja y RUIZ DE APODACA, Angel, **La autorización ambiental integrada: estudio sistemático** de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación. Civitas, Madrid, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARRARA, Thiago. **Avaliação de impacto ambiental na Espanha: novidades da Lei 21/2013**. Revista de Direito Ambiental, v. 80, p. 369-395, nov./dez. 2015. DTR\2015\16805. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1127995/mod_resource/content/1/SICArq_Tiago%20Marrara%281%29.pdf . Acesso em: 10 jun. 2019.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Derecho Ambiental**. Instituto de Estudios de Administración Local: Madrid, 1977.

MARTÍN MATEO, Ramon. **Tratado de Derecho Ambiental**. Madrid: Trivium, 1990. v. 1.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Judicial**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Decreto n. 43372, de 5 de junho de 2003**. Cria o Núcleo de Gestão Ambiental (NGA) nas Secretarias de Estado que menciona e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43372&comp=&ano=2003>. Acesso em: 7 jun. 2019.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: Aspectos da legislação brasileira**. 2. ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Aplicação da avaliação ambiental estratégica: guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento**. OECD publishing, 30 mar. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175877-pt>. Acesso em: 20 abr. 2019.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> Acesso em: 12 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**. Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/estocolmo.doc Acesso em: 12 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/> Acesso em: 20 abr. 2019.

PARTIDÁRIO, Maria R. **Guia de boas práticas para avaliação ambiental estratégica**: orientações metodológicas. Amadora: Agência Portuguesa de Ambiente, 2007.

PASSOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PÚBLICO. *In*: Dicionário Porto Editora. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/p%C3%BAblico>. Acesso em: 4 mar. 2019.

QUINTANA LOPEZ, Tomas *et al.* **Evaluación de Impacto Ambiental Y Evaluación Estratégica**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

REAL FERRER, Gabriel. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. ¿Construimos juntos el futuro?** Revista Novos Estudos Jurídicos, v. 17, n. 3, p. 310-326, 2012. ISSN Eletrônico 2175-0491.

REAL FERRER, Gabriel. **El derecho ambiental y el derecho de la sostenibilidad**. *In*: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: PNUMA, 2008. Disponível em: <http://web.pnuma.org/gobernanza/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/6%20Real%20Ferrer%20Der%20amb%20y%20derecho%20a%20la%20sost.pdf> Acesso em: 31 jan. 2019.

REIS, Clóvis Mendes Leite Reimão dos. **Reflexão sobre o conceito e o regime jurídico das políticas públicas**. Revista Jus.com.br. jan. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45637/reflexoes-sobre-o-conceito-e-o-regime-juridico-das-politicas-publicas/2>. Acesso em: 4 mar. 2018.

RIECHMANN, Jorge. **Desarrollo Sostenible: la lucha por la interpretacion**. *In*: RIECHAMNN, Jorge; NAREDO, José Manuel; BERMEJO, Roberto; ESTEVAN, Antonio; TAIBO, Carlos; CARLOS, Juan; MURILLO, Rodríguez; NIETO, Joaquín. De la Economía a la Ecología. Madri: Trota. 1995.

ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis**. 2. tir. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.

ROSOLEN, Adrián. *et al.* **Reparacion Ambiental**. Editorial Ciudad Argentina: Madrid, 2002.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf> Acesso em: 2 mai. 2019.

SANDS, Philippe. **Principles of International Environmental Law**. London, Cambridge University Press, Segunda edición, 2003.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 4.726, de 21 de setembro de 2006**. Regulamenta o Fundo Especial de Proteção ao Meio Ambiente - FEPEMA e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>. Acesso em 21 jun. 2019.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura (2001). **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. Record: Rio de Janeiro, São Paulo. p. 24.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Decreto n. 55.947, de 24 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei n. 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2010/decreto-55947-24.06.2010.html>. Acesso em: 6 jun. 2019.

SCHMITZ, Carla Schmitz de. **Autolicenciamento Ambiental**. In: Estudos de Direito Ambiental e Urbanístico. Alicante: Universidad de Alicante, 2018. p. 506-524. *E-book*. ISSN: 978-84-1302-026-6 - Disponível em: <https://iuaca.ua.es/es/publicaciones.html>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (orgs). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar**. Petrópolis: Vozes. 2005. p.13.

SILVA, Frederico Rodrigues. **Políticas públicas do ambiente: um olhar especial acerca da Avaliação Ambiental Estratégica**. Constituição, economia e desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, n. 2, jan./jun. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SIRVISNSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003.

SOARES, Lucélia Martins. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **Avaliação Ambiental Estratégica: Possibilidades e limites como instrumento de planejamento e de apoio à sustentabilidade**. São Paulo: Arraes, 2015.

TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação ambiental estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta**. Tese (Doutorado em Ciências em Planejamento Energético) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <http://ppe.ufrrj.br/ppe/production/tesis/imvieira2.pdf> Acesso em: 6 jun. 2019.

THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action**. London: Earthscan, 2004.

UNITED NATIONS. General Assembly. **A/RES/42/187, 11 Dec. 1987. Report of the world commission on environment and development**. United Nations Website, 16 Dec. 1999. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm> Acesso em: 12 mai. 2019.

VALENTE, Manoel Adam Lacaio. **Marco Legal das Licitações e Compras sustentáveis na Administração Pública**. Brasília – DF: Câmara dos Deputados/ Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, mar. 2011. Consultoria Legislativa. **Marco legal das licitações**. Disponível em: http://www.5icfex.eb.mil.br/satt/2011-Marco_Legal_Licitacoes.pdf. Acesso em: 2 mar. 2019.