

A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE: O CASO DO CLUBE ESTÂNCIA OURO VERDE NA PARAÍBA

ALVES, André Luiz Cordeiro *

SILVA, André Ricardo Fonsêca da **

RESUMO

O presente artigo tem por escopo analisar a importância do Estudo de Impacto Ambiental, dentro do panorama da sustentabilidade, conciliando desenvolvimento econômico com preservação dos recursos naturais. Nesse contexto, não se pode olvidar do avanço que a questão ambiental obteve no âmbito jurídico nacional e internacional, sem preterir dos problemas enfrentados para efetivação desse conceito. O objeto de estudo deste trabalho foi proteção jurídica do meio ambiente e a problemática da ausência do EIA/RIMA em empreendimentos comerciais, neste caso, o Clube Estância Ouro Verde, situado no Estado da Paraíba, município de Santa Rita. A metodologia adotada foi a pesquisa qualitativa. Utilizou-se também o método de abordagem dedutivo, partindo-se de temas gerais, como meio ambiente, sustentabilidade. Já no que diz respeito à técnica da pesquisa, foi empregado o procedimento técnico de pesquisa bibliográfica. Concomitantemente, foi utilizada a pesquisa documental, pois o processo do Clube Estância Ouro Verde foi estudado detalhadamente. E concluiu-se que a omissão do estudo de impacto ambiental (EIA) dificultará as futuras atividades do CEOV, tendo em vista que o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) não acaba com a expedição da licença.

Palavras-chave: Meio ambiente. Sustentabilidade. Aeródromo. Impacto Ambiental.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the importance of the Environmental Impact Study, within the perspective of sustainability, reconciling economic development with preservation of natural resources. In this context, one must not forget the progress that the environmental issue has achieved in the national and international legal framework, without neglecting the problems faced to achieve this concept. The object of study of this work was legal protection of the environment and the problem of the absence of EIA/RIMA in commercial ventures, in this case, the Clube Estância Ouro Verde, located in the State of Paraíba, Santa Rita municipality. The methodology adopted was qualitative research. The method of deductive approach was also used, starting from general themes, such as environment, sustainability. As far as the research technique was concerned, the technical procedure of bibliographic research was used. At the same time, the documentary research was used, because the Clube Estância Ouro Verde process was studied in detail. It was concluded that the omission of the environmental impact study (EIA) will hamper future activities of the CEOV, since the Environmental Impact Assessment (EIA) process does not end with the issuance of the license.

Keywords: Environment. Sustainability. Aerodrome. Environmental impact.

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com a relação homem-natureza é milenar. O homem primitivo ao se sedentarizar e a intervir na natureza, através da criação de técnicas de produção, visando à subsistência de seus povoados, inconscientemente, estipulava as bases dessa questão que perdura até os dias atuais. Nesse contexto, de modo precário, surgia também a ideia da sustentabilidade¹, porém não se pode dispensar o imediatismo desses povos; preocupando-se apenas com a sua sobrevivência.

Curiosamente, há uma inversão de valores comparada a essa época. Nosso imediatismo não atenta para nossa sobrevivência, pelo contrário. O crescimento urbano, industrial e populacional não foi acompanhado pelo desenvolvimento de práticas científicas, tecnológicas e políticas relacionadas à preservação do meio ambiente e à vida das futuras gerações, apenas, recentemente, passaram a ocupar o justo destaque e a exigir a devida cautela. As imagens apocalípticas de origem medieval ganharam contornos científicos e novos cenários.

Neste sentido, que buscamos analisar o caso do Clube Estância Ouro Verde (CEOV), situado no Estado da Paraíba, município de Santa Rita, que é um empreendimento do ramo aeroviário cujo principal atrativo desse projeto é o seu pioneirismo no Estado da Paraíba em conciliar um condomínio residencial com um aeródromo.

Para tanto, analisamos os autos do processo nº 2016-008946/TEC/LI-3703, referente ao pedido licença de instalação do CEOV, perante SUDEMA. Utilizamos, pois o método documental para a feitura da análise.

A pesquisa se deu de forma qualitativa, pois não elaboramos dados estatísticos. Além de utilizarmos o método dedutivo, onde partimos de conceitos gerais para analisarmos o caso específico do CEOV. Fizemos uso também da técnica de pesquisa revisão bibliográfica.

Este artigo está dividido em seis tópicos, onde o primeiro é esta introdução e o último as considerações finais. No segundo tópico fizemos uma análise da proteção ao meio ambiente. Já no terceiro retratamos a tutela constitucional brasileira ao meio ambiente. E no

¹ A noção de sustentabilidade funda-se em pelo menos dois critérios: primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão quais as consequências de sua duração. (MACHADO, 2013, p.69).

quarto tópico detalhamos o conceito de aeródromos. E, no quinto, fizemos uma análise do processo do CEOV.

2 PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO

Em 1972, em Estocolmo (Suécia), a Organização das Nações Unidas, pela primeira vez, em escala mundial, promoveu o debate sobre o uso dos recursos naturais pelos seres humanos. O conceito de sustentabilidade surgiu através desse evento; internacionalizando essa problemática e atribuindo a tutela do meio ambiente aos Estados, conforme verificamos no segundo princípio da Resolução produzida no referido evento.

A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos. (ONU, 1972)

Com a inclusão da sustentabilidade e a preservação do meio ambiente no âmbito jurídico mundial, surgiram as primeiras Constituições que elevaram o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar dos direitos fundamentais, com autonomia em relação aos demais bens jurídicos.

A Carta da República Portuguesa de 1976 confirmou esse novo *status* jurídico atribuído à causa ambiental ao colocá-la como dever de Estado, conforme artigo abaixo:

Artigo 9.º Tarefas fundamentais do Estado

São tarefas fundamentais do Estado:

[...]

e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território;

A Espanha, dois anos após a promulgação da Carta Portuguesa, corroborou com esse entendimento ao tratá-lo como sendo direito de todos desfrutarem de um meio ambiente adequado e o dever de conservá-lo para as futuras gerações.

Artículo 45.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrati.

Essa mudança de paradigma não se restringiu ao continente europeu. Na América, tivemos a promulgação da Carta do Peru (1980), Guatemala (1985), México (1987) relacionando direitos e deveres ambientais dos cidadãos. No Oriente, destacamos a Constituição chinesa, de 1978, que atribui ao povo a propriedade de alguns recursos naturais, como as jazidas minerais, as águas, as florestas, as terras incultas (art. 6º), e que o Estado protege o meio ambiente e os recursos naturais, tomando medidas preventivas e lutando contra a poluição e outros males comuns (art.11). (MILARÉ, 2014)

E, por sua vez, o Brasil, durante o evento supracitado, já se posicionava contrário ao desenvolvimento sustentável; afirmando que não era o crescimento industrial o principal causador da poluição mundial e sim a pobreza nos países em desenvolvimento; mantendo a ideia de desenvolvimento econômico sem responsabilidade com o meio ambiente. Com a redemocratização e a promulgação da Carta de 1988, finalmente, o Brasil adere ao movimento constitucional ambientalista e dedica em seu corpo jurídico um capítulo (na verdade um artigo) que contempla todos os princípios estabelecidos na Conferência de 1972.

3 A TUTELA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A gestão ambiental, nas Constituições pretéritas, estava associada à questão agrária, restringindo-se ao uso da propriedade rural. É interessante abordar como essa questão foi tratada e as transformações que o conceito de meio ambiente teve no universo jurídico brasileiro ao longo de quase dois séculos de independência.

A Constituição outorgada pelo Imperador Dom Pedro I possuía grande influência francesa, principalmente, no tocante a segurança individual, a liberdade e a propriedade. Nesse contexto, a preservação e conservação dos recursos naturais não norteavam as discussões das lideranças políticas desta época. O uso do solo estava atrelado à posse da terra, conforme se observa nos artigos abaixo.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
[...]

XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos.

A Carta republicana de 1891 atribuiu à União a competência legislativa em estabelecer normas sobre o uso das minas e da terra:

Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

[...]

29º) legislar sobre terras e minas de propriedade da União.

Entretanto, a Constituição de 1934 apresentou um certo avanço na conservação do meio ambiente, sob aspecto da ecologia:

Art. 5º - Compete privativamente à União:

[...]

XIX - legislar sobre:

[...]

i) comércio exterior e interestadual, instituições de crédito; câmbio e transferência de valores para fora do País; normas gerais sobre o trabalho, a produção e o consumo, podendo estabelecer limitações exigidas pelo bem público;

Art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

[...]

III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte.

A “Polaca”, como foi chamada a Carta Magna de 1937, mesmo com mudança de regime do governo Vargas, alterou de forma discreta a base constitucional relacionada ao meio ambiente; atribuindo à União competência legislativa sobre outros elementos da natureza.

Art. 18 - Independentemente de autorização, os Estados podem legislar, no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhes as deficiências ou atender às peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam es exigências da lei federal, ou, em não havendo lei federal e até que esta regule, sobre os seguintes assuntos:

[...]

a) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração;

[..]

e) medidas de polícia para proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos.

As Constituições posteriores apenas mantiveram os termos das outras Normas anteriores, não havendo nenhuma mudança significativa na questão ambiental. Contudo, vale ressaltar a introdução do termo “ecológico” em textos legais da Carta de 1969.

3.1 A Constituição de 1988

A Carta de 1988 recebeu a alcunha de “Constituição Verde” pela relevância dada à questão ambiental. Foi o primeiro Código a trazer a expressão “meio ambiente”. A primeira citação ao termo ocorre nos direitos e deveres individuais e coletivos, porém ainda no tocante a proteção aos recursos naturais, conforme artigo abaixo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Posteriormente, é tratada a divisão de competência entre os entes federativos. Primeiramente, afirma que é competência comum à proteção ao meio ambiente e ao combate a poluição². Posteriormente, dá competência concorrente para legislar sobre a proteção e a responsabilidade pelo meio ambiente³.

O Art. 129 atribui, entre outras funções, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

Contudo, a utilização dos recursos naturais, no sentido de preservação, sob aspecto da sustentabilidade, surgiria a partir da designação da função social da propriedade, conforme o artigo abaixo:

² Art. 23, VI.

³ Art. 24, VI e VII.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

[...]

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Além do capítulo destinado apenas ao meio ambiente, a Constituição irá tratá-lo como requisito a qualidade de vida, ampliando seu sentido ao abordá-lo como meio ambiente do trabalho (art. 220). Todavia, o assunto é abordado de forma indireta ao longo de todo texto constitucional, ora tutelando um elemento da natureza, ora um setor específico, como patrimônio cultural e histórico ou a utilização das águas, por exemplo. Portanto, cabe ressaltar a grandeza que a questão ambiental conquistou, nacional e mundialmente; estando presente na maioria das Constituições, após a Conferência de Estocolmo.

O Capítulo VI da Lei Básica brasileira resume os princípios da resolução produzida nesse evento. Em seu único artigo, o tema é tratado de forma ampla, conforme descrição abaixo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

O *caput* já explicita um princípio formulado durante nesse evento ao afirmar que “todos tem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Desse modo, elevou o equilíbrio ecológico a um bem de uso comum a todos; relacionando a qualidade ambiental, o direito à vida e à saúde de forma tão conexas que a doutrina qualificou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. (BARUZZI, 2015); havendo até uma tentativa de emendar a Constituição, através da PEC 455, do senador Roberto Rocha, que propunha a alteração do art. 5º da Lei Maior introduzindo esse direito difuso no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais. Entretanto, apesar do arquivamento desse projeto, não foi suficiente para abalar a mudança de paradigma que enfrentava o tema. Os ideais que norteavam o nacionalismo durante o período do regime militar; julgando a preservação e a conservação dos recursos naturais como entrave ao desenvolvimento econômico se diluiu juntamente com esse modelo de governo.

A participação popular na Carta de 1988 foi um reflexo desse novo cenário; trazendo no arcabouço constitucional, os instrumentos para a sua efetivação nas esferas administrativa, legislativa e judiciária, como por exemplo: audiências públicas, projeto de leis de iniciativa popular e ação civil pública, respectivamente. Inerente a esse princípio está o do direito ao acesso à informação que possibilitará a atuação da sociedade de forma complementar ao poder público que adquire obrigação, segundo o 1º§ do art. 225, de impor limites, legislar, e

controlar o uso dos recursos naturais; combatendo a poluição e a degradação ambiental, sendo sua omissão vedada expressamente em lei e, nessa perspectiva, destacamos o inciso IV do 1º§ desse artigo por tratar diretamente do nosso objeto de trabalho, além de esclarecer a ação do poder público na tutela do meio ambiente ao exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental para atividades consideradas potencialmente poluidoras.

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.

3.2 A TUTELA INFRACONSTITUCIONAL

A concepção antiga de propriedade, presente no Código Civil de 1916, revela a atuação do poder público na proteção ao meio ambiente. Destacamos dois artigos que devido a uma interpretação extensiva, fomentou a jurisprudência; dando amplitude ao conceito de vizinhança que não se restringiu apenas ao âmbito residencial, englobando também as indústrias e sua utilização do solo (SILVA, 2002, p.35).

Art. 554. O proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam.

[...]

Art. 584. São proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar para o uso ordinário a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistente.

Com a relevância que o tema obteve, posteriormente, foi aprovado o Regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública - na parte de inspetoria de higiene industrial e pessoa –; determinando como competência o licenciamento para construção de novas indústrias, conforme descrição abaixo:

Art. 1.020. E' da competencia desta Inspectoria:

a) licenciar todos os estabelecimentos industriaes novos e bem assim as officinas, excepto os de productos alimenticios:

b) autorizar a transferencia para outros locais dos estabelecimentos industriaes e officinas, excepto os de productos alimenticios;

Apesar da maioria destes dispositivos não está mais vigente, destacamos que alguns códigos contemporâneos, anteriores à Constituição de 1988, ainda são válidos em nosso ordenamento jurídico, como o Código de Águas, por exemplo; todavia, nesse período, foram elaborados outros regimentos que regulavam o uso de determinado recurso natural especificamente. Em 1938, é aprovado o Decreto-lei 794 de 1938 (Código de Pesca) que foi ampliado pelo Decreto-lei 221 de 1967, em vigor até hoje e o Código Florestal, criado em 1965, pela lei 4.771.

Em 1974, os militares criaram o II Plano Nacional de Desenvolvimento ratificando o posicionamento brasileiro perante o impacto causado pela Conferência de Estocolmo, em resposta à política externa dos países desenvolvidos que defendiam a teoria de contenção ao avanço industrial em detrimento da redução da poluição.

A legislação brasileira avançou em matéria ambiental acompanhando o movimento de redemocratização da década de 80. Não é objeto desse trabalho esgotar todas essas normas criadas nas últimas décadas, porém destacamos as que consideramos de maior relevância: lei 6.766 de 1979 (parcelamento do solo urbano); lei 7.347 de 1985 (disciplina a ação civil pública de responsabilidade causada aos danos ambientais), enfatizando esse movimento de incentivo à participação popular no âmbito judiciário e o Código Florestal, criado pela lei 4.771 de 15 de setembro de 1965, revogado pela lei 12.651 de 2012.

Em 1981, o Brasil cria a lei 6.938 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente. Esse é um marco no direito ambiental nacional. Esse dispositivo também implementou o sistema triplo⁴ de licença. Tal conceito foi pioneiro no cenário mundial (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2015).

Dentre as várias transformações causadas por essa norma, destacamos a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e, conseqüentemente, a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) que suscitaram na elaboração de Resoluções que objetivavam aperfeiçoar a tutela do Estado sobre os recursos naturais; tendo a

⁴ De acordo com o art. 8º da Resolução CONAMA 237/97: O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - 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 próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - 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;

III - Licença de Operação (LO) - 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.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

precaução como princípio norteador de todos esses dispositivos. Destacamos algumas por se correlacionarem com nosso tema, Resoluções: 1 de 17 de fevereiro de 1986 (Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental); 237 de 22 de dezembro de 1997 (Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental) ; 466 de 05 de fevereiro de 2015 (Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e autorização do Plano de Manejo de Fauna em Aeródromos posteriormente, alterada pela; 470 de 27 de agosto de 2015 (Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental dos aeroportos regionais).

3.3 PROCEDIMENTOS DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

A Resolução CONAMA 237/90 definiu os conceitos de licenciamento, EIA e os Estudos Ambientais, conforme artigo abaixo:

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.

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.

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.

E, a Resolução CONAMA 001/1986 instituiu a Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos do Plano Nacional de Meio Ambiente (PNMA), conceituando e estabelecendo diretrizes, conforme artigos abaixo:

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

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

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

[...]

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

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

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

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

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Esse dispositivo foi alterado pela Resolução 237/97 que revisou o sistema de licenciamento ambiental. Dessa forma, o EIA se consolidava no ordenamento jurídico brasileiro. Posteriormente, as demais normas foram criadas para detalhar sua aplicação e distribuir competências entre entes federativos (SÁNCHEZ, 2008).

Esse estudo prévio é condicionante para concessão da licença ambiental. Nota-se que não será qualquer empreendimento que necessitará desse procedimento; apenas os de “obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”.

O EIA/RIMA, sendo uma medida preventiva, é adequado seu enquadramento na expedição da licença prévia. Na licença de instalação, outro estudo deverá ser elaborado: Projeto Básico Ambiental. O processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) possui a seguinte definição: é um conjunto estruturado de procedimentos; regido por lei ou regulamentação específica; documentado; envolve diversos participantes (proponente de uma ação, autoridade responsável, o consultor, o público afetado, os grupos de interesse, etc.) e é voltado para análise de viabilidade ambiental de determinada proposta (SÁNCHEZ, 2008, p.92).

O AIA possui várias etapas que, em resumo, seguem a seguinte cronologia: apresentação de proposta que pode ser realizado por iniciativa pública ou privada, contendo as linhas gerais do projeto pretendido ao órgão competente; triagem, definir os pontos positivos e negativos do empreendimento a fim de enquadrá-lo de acordo com seu potencial poluidor; determinação do escopo do EIA que tem como função identificar as características do empreendimento a ser implantado, elaborando ao final um documento (termo de referência) contendo as diretrizes do EIA; elaboração do estudo de impacto ambiental contendo a viabilidade do projeto e seus pontos positivos e negativos e, sendo esses passíveis de redução ou eliminação, propor-se-ia modificações no RIMA; análise técnica do EIA/RIMA, realizada por uma equipe técnica do órgão licenciador competente que deverá confrontar o termo de referência com os procedimentos aplicáveis no intuito de minimizar os impactos e houve uma

análise eficaz dos riscos – pode ser confeccionada de forma interinstitucional; posteriormente, há a decisão que poderá aprová-lo, total ou parcialmente, ou reprová-lo; em caso de decisão positiva, haverá o monitoramento das medidas destinadas e reduzir ou eliminar os impactos negativos e, sendo possível, potencializar os positivos.

4 AERÓDROMOS

Pesquisas relacionadas ao tema aeródromo ficam muito restritas à área governamental, não havendo incentivos específicos para aprofundar uma visão crítica do papel social, econômico destas infraestruturas de transporte que fomentam o transporte de cargas e pessoas, além de estimular o desenvolvimento local, tendo em vista novas construções ao redor destas regiões.

A elaboração de um projeto relativo à construção de um aeródromo tem que obedecer vários requisitos previstos em normas técnicas emitidas por órgãos, tais como a ICAO⁵, ANAC⁶, DECEA⁷ e órgãos ambientais. Além disso, é necessário seguir legislações específicas, como o CBA (Código Brasileiro de Aeronáutica), Lei 7.565/86.

Neste sentido, nada melhor do que começarmos fazendo um levantamento jurídico do que se deve entender por aeródromo. Para tanto iremos utilizar por base a Instrução do Comando da Aeronáutica 63-19/2015, que estabelece os critérios de análise técnica da área de aeródromos, onde consta - na área destinada a definições - que aeródromo é:

Área definida em terra ou na água (que inclui todas as suas edificações, instalações e equipamentos) destinada total ou parcialmente à chegada, partida e movimentação de aeronaves na superfície. Quando destinado exclusivamente a helicópteros, recebe a denominação de heliponto. (COMANDO DA AERONÁUTICA, 2015, p. 8)

No mesmo sentido está previsto no artigo 27 do CBA que aeródromo é “toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves”. Os aeródromos podem ser civis e militares, sendo os civis classificados em públicos e privados. Os aeródromos civis podem

⁵ *Internacional Civil Aviation Organization*(ICAO) é uma agência especializada da ONU para aviação civil, tendo o papel de emitir padrões e recomendações para projeto e operação nos aeroportos internacionais localizados nos países membros da organização. O Brasil é signatário da OACI (é como é conhecida a ICAO no Brasil).

⁶ ANAC é a Agência Nacional de Aviação Civil (criada pela Lei 11.182/2005) que tem por fim promover a segurança da aviação civil e fomentar a concorrência e a melhoria da prestação dos serviços no setor. Este agência que regula e certifica aeródromos no Brasil, fiscaliza o funcionamento da aviação civil no território brasileiro, assegura níveis aceitáveis de segurança e qualidade na prestação de serviços aos passageiros

⁷DECEA é o Departamento de Controle do Espaço Aéreo, que é a organização, subordinada ao Comando da Aeronáutica, responsável pelo controle do espaço aéreo brasileiro, é a provedora dos serviços de navegação aérea que viabilizam os voos e a ordenação dos fluxos de tráfego aéreo no Brasil.

ser privados ou públicos. Os privados serão, conforme artigo 35 do CBA, construídos, mantidos e operados por seus proprietários, seguindo as instruções, normas e planos da autoridade aeronáutica competente. Vale ressaltar que, de acordo com o artigo 31 deste mesmo normativo, os aeródromos públicos que sejam “dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas” são classificados como sendo aeroportos. Assim, a expressão aeródromo é bem mais abrangente do que aeroporto; sendo este espécie e aquele gênero.

Um aeródromo é composto por área de pouso (pista), que é a área destinada a pousos e decolagens de aeronaves; pátio, que tem a finalidade de ser o local de estacionamento e manutenção das aeronaves; área de manobras, que é a área destinada ao pouso, decolagem e taxiamento das aeronaves (excluindo os pátios); área de movimento, que é a área de manobras mais os pátios.

Cabe à ANAC, regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados ao sistema de controle do espaço aéreo (art. 8º, inciso XXI da Lei 11.182/2005). Já no CBA constam restrições especiais para as propriedades vizinhas dos aeródromos e das instalações de auxílio à navegação aérea.

Neste sentido, as propriedades vizinhas aos aeródromos estarão sempre sujeitas a restrições especiais, descritas no plano básico de zona de proteção de aeródromos e no plano de zoneamento de ruídos.

O Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA) estabelece exatamente esta área no espaço aéreo exclusiva para o voo das aeronaves, restringindo, por exemplo, a construção de edifícios em alturas que possam colocar em risco seus ocupantes ou impactar na segurança dos voos.

Já o Plano de Zoneamento de Ruídos (PZR) tem como fim representar geograficamente a área de impacto do ruído aeronáutico decorrente das operações nos aeródromos.

E entendemos que para construção de aeródromos se fazem necessários uma compatibilidade com o meio ambiente do entorno, além das condições ecológicas do local, devendo ser analisado o impacto que as orientações das pistas, rotas de decolagens e pouso se relacionam com a fauna ao redor. E essa sensibilidade ambiental é de suma importância para evitar futuras consequências por descumprimentos dos gestores no que se refere à proteção

ambiental. Para tanto, no próximo tópico, iremos detalhar sobre a Estância Ouro Verde e, em seguida, os impactos ambientais provenientes da construção deste aeródromo.

5 O CASO DO CLUBE ESTÂNCIA OURO VERDE - CEOV

O CEOV é um empreendimento do tipo *fly-in community* (loteamentos com pista de pouso), pioneiro na Paraíba, com uma área total de 18 Hectares, destinado a incentivar e promover a prática de voo; facilitar e incentivar a construção e restauração de aeronaves antigas e de aviação experimental; promover atividades educativas ligadas a aviação, pilotagem e legislação aeronáutica e formação de pilotos e serviço de táxi-aéreo. O condomínio possuirá 10 hangares, com 300m² cada para a guarda de aeronaves e uma pista de pouso 1025 metros de extensão e 18 metros de largura, além de ginásio e quadra poliesportiva, localizado as margens da Rodovia PB-011, no município de Santa Rita, Estado da Paraíba.

Segundo Sánchez, a avaliação de impactos ambientais propiciaria um aprimoramento das instituições, com competência para licenciar empreendimentos, em todos os Estados da União, devida sua associação ao licenciamento ambiental. E também, fomentaria os empreendedores públicos e privados a geração de novos requisitos para planificação de projetos no intuito de evitar as decisões negativas ou aprovadas em parte. (SÁNCHEZ, 2008)

Entretanto, Fiorillo, Morita e Ferreira afirmam que a crítica que tem sido constante nos processos de licenciamento ambiental está centrada na discricionariedade do processo; os agentes públicos introduzem entraves burocráticos desnecessários e análises questionáveis. Há, também, consenso que é necessário introduzir maior segurança no processo de análise dos licenciamentos, sem, contudo, subtrair a autonomia do ente federativo e, desta forma, se aprimorar o sistema preventivo, cujo instrumento fundamental é a análise criteriosa e a avaliação adequada e competente dos impactos ambientais que ocorrerão. (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2015).

Em nossa visão, essas concepções carecem de uma complementação, pois os órgãos licenciadores, mesmo possuindo cada vez mais conhecimento, através de capacitação de suas equipes e da produção nacional derivada das Avaliações de Impacto Ambiental produzidas nas diversas regiões brasileiras, ainda necessitam de aprimoramento, principalmente, diante de novas perspectivas, como a instalação de aeródromos, por exemplo.

Contudo, não estamos defendendo aquela postura retrógrada como as citadas nas legislações pretéritas à Constituição de 1988 que se priorizava o desenvolvimento econômico sem a devida preocupação ambiental, sequer entendemos que a preservação da natureza é algo inflexível, apenas acreditamos no binômio desenvolvimento sustentável; evidenciando a previsão constitucional para exigir EIA/RIMA nas atividades potencialmente poluidoras. Logo, é necessário enquadrar o objeto de nosso trabalho em seu respectivo grau poluidor.

Neste sentido, analisamos os autos do processo nº 2016-008946/TEC/LI-3703, que são documentos público, referente ao pedido licença de instalação do CEOV, perante Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA), órgão competente para realizar o licenciamento desse projeto. Verificamos no Requerimento de Licença (fls. 2), a classificação do potencial poluidor indicada pelo próprio CEOV, que informou ser potencial poluidor “grande”.

No Parecer Técnico nº 5242/2016, fls. 83, consta que: “a atividade licenciada trata-se de aeródromo, não ensejando a necessidade de apresentação de EIA/RIMA, diferentemente de aeroportos cuja necessidade de elaboração dos citados estudos está elencada na Resolução CONAMA nº 001/1986. Desta forma, segue o rito normal de licenciamento”. Aponta, ainda nesse parecer, os pontos negativos em relação ao impacto ambiental do empreendimento, em sua fase de operação: “geração de resíduos sólidos; colisão de aeronaves com outras espécimes de fauna; alteração da qualidade do ar; risco de acidente proveniente do pouso e decolagem de aeronaves; alteração da sonoridade do local; contaminação do solo; entre outros”.

Contudo, frisamos que na cópia do referido documento não consta a publicação da expedição da licença em jornal de grande circulação e, principalmente, não houve licença prévia, além da supressão de informações sobre atividades de extrema relevância ao projeto, como a venda de lotes para residência e o serviço de taxi aéreo.

Portanto, tendo explicitado as condições para expedição para Licença de Instalação do CEOV, analisaremos esses pontos destacados em contraponto com os aspectos legais do processo de licenciamento.

Primeiramente, destacamos não exigibilidade de EIA/RIMA com a alegação de não se tratar de aeroporto e, por isso, não se enquadrando nas atividades elencadas na Resolução CONAMA 001/1986 CONAMA, conforme transcrito abaixo:

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

[...]

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

Verificamos um conflito conceitual do agente responsável pelo parecer em questão. Portanto, sendo aeroporto uma espécie de aeródromo, não cabe essa diferenciação por parte do órgão licenciador. As atividades elencadas no artigo 2º da Resolução CONAMA 001/1986, em análise, são um rol exemplificativo, ou seja, a ausência no texto legal da expressão “aeródromo”, não quer dizer que apenas em caso de aeroportos que há a necessidade de EIA/RIMA. Caso haja a possibilidade de impacto ambiental, mesmo não sendo um aeroporto e sim um “aeródromo”, que é uma expressão mais abrangente, poderá haver a necessidade de EIA/RIMA.

Logo, defendemos que esse empreendimento deveria receber mesmo tratamento dado a um aeroporto pela SUDEMA. Ou seja, não deveria ser dispensado. Vale ressaltar que devido a dispensa desse instrumento, não houve também consulta pública; deixando a sociedade marginalizada do processo de instalação do CEOV, sendo desconhecidos por ela os pontos negativos e positivos, o que não permitiu o debate entre a sociedade e o empreendedor. Além disso, não houve a apresentação de um Plano de Gerenciamento de Riscos e o compromisso do CEOV em promover medidas de mitigação de eventuais danos ambientais de acordo com os impactos apresentados no Parecer Técnico (como a poluição sonora e alteração na qualidade do ar, ou até mesmo a mensuração de impactos positivos advindos das características do projeto: criação de polos de atração com o conseqüente aumento da demanda de serviços e equipamentos sociais, alteração das relações sociais, das atividades comerciais e de serviços, entre outros), o que é danoso ao meio ambiente. Destacamos que esses requisitos do processo de licenciamento são realizados durante a requisição da Licença Prévia que, como já relatado, foi dispensada sua exigência pela SUDEMA, apenas sendo apresentado ao órgão licenciador para requisição da Licença de Instalação: Certidão de Ocupação do Solo pela Prefeitura do Município de Santa Rita, Projeto de Esgotamento Sanitário, Memorial Descritivo para instalação do CEOV.

Contudo, essa sucessão de disparidades com as Resoluções CONAMA pertinentes a esse tema, teve início com uma interpretação extensiva errônea do art. 2 da Resolução 001/1986; afrontando a Constituição Federal em seu art. 225, inciso IV, ignorando a própria classificação do grau poluidor feita pelo responsável do CEOV.

O CONAMA, recentemente, editou uma norma para aeródromos, A Resolução 466 de 05 de fevereiro de 2015, que estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e autorização do Plano de Manejo de Fauna em Aeródromos, confirma a definição de aeródromo:

Art. 2

Para os fins desta Resolução, entende-se por:

[...]

II - aeródromo: toda área destinada ao pouso, à decolagem e à movimentação de aeronaves.

Nesse contexto, destacamos o pensamento de Álvaro Luiz Valery Mirra:

De fato, não é raro que um empreendimento acabe atropelando esse processo e se antecipando a uma ou outra das etapas, antes de obter a licença. [...] Tampouco se pode afastar a possibilidade de o poder público uma ou mais dessas licenças antes de terminada a fase própria que enseja a sua outorga, sem mesmo saber, muitas vezes, se a obra ou a atividade pretendida é viável, se o EIA ainda não tiver sido apresentado, analisado e aprovado. Em quaisquer dessas situações a atividade em questão será ilegal e poderá (deverá) ser impugnada ou embargada. (MIRRA, 2002, p.36)

Desta forma, a omissão do EIA dificultará as futuras atividades do CEOV, tendo em vista que o processo de AIA não acaba com a expedição da licença; continuando a relação enquanto perdurar o projeto. Inclusive, os compromissos assumidos no EIA são um facilitador nas ações de monitoramento dos impactos ambientais e as negociações com a sociedade e com futuros parceiros interessados no CEOV. O desenvolvimento social causado por esse projeto é inquestionável. A inserção da Paraíba no ramo aeroviário é destaque nacional; mesmo com a atual crise econômica, este seguimento vem se expandindo no Estado, influenciada pela construção da fábrica de aviões no município de Campina Grande e, recentemente, com CEOV; chegando a movimentar 2 bilhões na economia do Estado, segundo Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR). Para tanto, destacamos que a função do processo de AIA é justamente adequar, de forma preventiva, desenvolvimento

econômico com redução de impacto ao meio ambiente. Portanto, uma atividade econômica desse porte não poderá abdicar de uma Avaliação de Impacto Ambiental, uma vez que, é um ramo em expansão e os resultados desse estudo serviriam para a implantação dos futuros modelos deste tipo e empreendimento, até em nível nacional, pois este assunto é desprovido de pesquisas nessa área.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 recebeu a alcunha de “Constituição Verde” pela relevância dada à questão ambiental. Foi o primeiro Código a trazer a expressão “meio ambiente” estando presentes dezoito vezes ao longo de seus artigos.

A legislação brasileira avançou em matéria ambiental acompanhando o movimento de redemocratização da década de 80. Em 1981, o Brasil criou a lei 6.938 que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, o que foi um marco no direito ambiental nacional. E, dentre as várias transformações causadas por essa norma, destacamos a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e a normatização do licenciamento como um instrumento dessa nova abordagem da política ambiental.

Após análise no processo do CEOV, defendemos que deveria ter sido apresentado, no processo o requerimento de licença ambiental, o Estudo de Impacto Ambiental, pois o empreendimento possui grande potencial poluidor, como classificado pelo próprio CEOV. Entendemos ser necessário o EIA deste empreendimento, pois não cabe ao órgão licenciador fazer a distinção entre aeródromo ou aeroclube ou aeroporto e sim fazer a análise da possibilidade de impacto ambiental, pois as definições estão disponíveis no CBA, segundo artigos supracitados.

Conclui-se, então, que a omissão do EIA dificultará as futuras atividades e o diálogo entre a sociedade e o CEOV, tendo em vista que o processo de AIA não acaba com a expedição da licença.

REFERÊNCIAS

BARUZZI, Lucas Mastellaro. **Licenciamento Ambiental e Legitimidade:** entre o déficit e o potencial democrático orientado por Orlando Villas Boas Filho. São Paulo 2015.

BRASIL. Lei nº 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/L6938compilada.htm> Acesso em 25 de mai de 2017.

_____. Resolução 237/97 CONAMA, de 19 de dezembro de 1997.. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em 25 de mai de 2017.

_____. Resolução 001/1981 CONAMA, de 23 de janeiro de 1986.. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> Acesso em 24 de mai de 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Licenciamento Ambiental**, in: MORITA, Dione Mari e FERREIRA, Paulo. 2°. ed.São Paulo: Saraiva, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro** 21.ed.São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente:** doutrina, jurisprudência, glossário. 5°.ed.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MIRRA, Alvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental:** aspectos da legislação brasileira. 2°.ed.São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

SÁNCHEZ, Luiz Henrique. **Avaliação de Impacto Ambiental:** conceitos e metodos. __.São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

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