LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM AEROPORTOS BRASILEIROS: IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS

Juliana Júnia Rodrigues
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO
Setor Comercial Sul Quadra 04, Bloco A nº 58, CEP: 70312-970, Brasília – DF,
Fone: (61) 3312-3649; juliana_rodrigues@infraero.gov.br

RESUMO

Os aeroportos, enquanto equipamentos urbanos e utilizadores de grandes áreas, possuem potencial poluidor e, portanto, são passíveis de licenciamento ambiental. Desta forma, o presente estudo visa identificar, de maneira macro, os principais aspectos relacionados ao processo de licenciamento ambiental em aeroportos brasileiros, abordando aspectos positivos e desafios enfrentados. Para tanto, foi utilizada pesquisa bibliográfica, para fins de fundamentação teórica, bem como levantamento e análise sistemática dos processos aplicados aos aeroportos administrados pela Infraero. A análise permitiu constatar que houve uma evolução positiva dos processos de licenciamento, em especial quanto a simplificação e diversificação de modalidades de licenças. Em contrapartida, foi observado que um dos maiores desafios reside na necessidade de padronização e integração entre diferentes entidades e esferas de competência.

Palavras chave: Licenciamento Ambiental, Aeroportos, Empreendimentos Aeroportuários.

1. INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental de aeroportos e de empreendimentos aeroportuários carrega a responsabilidade da compatibilização entre a atividade econômica e a conservação ambiental, como também, é passível das divergências e particularidades que envolvem esse processo.

Isso ocorre porque os aeroportos, como equipamentos urbanos e utilizadores de grandes áreas, possuem potencial poluidor e, portanto, são passíveis de licenciamento ambiental. Nota-se que esse tipo de empreendimento impulsiona a formação de benefícios econômicos, sociais e de infraestrutura para o país e, especialmente, para a região onde está situado, induzindo e muitas vezes acelerando seu desenvolvimento. Contudo, não raro, o próprio aeroporto é impactado negativamente pelas externalidades provocadas por outros aspectos.

Desse modo, o presente estudo tem o objetivo de apresentar, de maneira macro, os principais aspectos que envolvem os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos aeroportuários, bem como algumas particularidades, como base para posterior verificação da eficácia do processo.

Esta pesquisa foi realizada no âmbito dos aeroportos federais administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, por meio de levantamentos e da observação sistemática dos processos de licenciamento ambiental.

2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM AEROPORTOS: IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS

A subjetividade inerente às questões ambientais leva a conflitos, questionamentos e possíveis falhas de avaliação, o que pode causar atrasos nos processos de licenciamento ambiental e exigências por vezes incoerentes.

Segundo Cardoso Jr., Alvarez & Mota (2010:276), nos últimos anos os meios de comunicação vêm trazendo com frequência abordagens que denotam o conflito entre o licenciamento ambiental e os diversos setores que buscam avançar com as atividades produtivas em nome do desenvolvimento econômico. A aplicação deste importante instrumento de gestão causa dificuldades diversas para os órgãos ambientais, gerando custos operacionais elevados e com baixa eficiência e eficácia, especialmente por ser um procedimento administrativo público.

Por outro lado, mostra que os empreendedores, sejam privados ou públicos, reclamam da falta de clareza quanto à esfera de competência para o licenciamento ambiental do empreendimento; da ausência de rotinas claras para o trâmite dos processos; do descumprimento dos prazos, comprometendo muitas vezes os seus financiamentos e cronogramas de investimento; e dos altos custos dos estudos necessários aos processos.

Visando o melhor entendimento, serão abordados os principais aspectos do processo de licenciamento ambiental em aeroportos conforme a categorização proposta: técnico, operacional e político, bem como a apresentação de alguns estudos de caso a fim de exemplificar o tema.

3. ASPECTOS TÉCNICOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

3.1. Entendimento quanto à elaboração de EIA/RIMA

A legislação federal elenca as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental e traz a obrigatoriedade da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA para uma série de empreendimentos, dentre os quais estão os "aeroportos" (Resolução CONAMA n° 001/86 e Anexo I da Resolução CONAMA n° 237/97).

Quanto à exigência de EIA/RIMA, e em virtude das características do setor aeroportuário é necessário diferenciar três momentos para o termo "aeroportos".

O primeiro momento consiste no planejamento para a construção de um novo aeroporto que, como uma atividade modificadora do meio ambiente de significativo impacto ambiental, é inquestionável a necessidade de elaboração de EIA/RIMA.

O segundo momento consiste no processo de regularização ambiental para aqueles aeroportos consolidados anteriormente à legislação ambiental. Neste, tem havido o entendimento de diversos órgãos ambientais quando do processo

de regularização, da necessidade de ser elaborado Estudo de Impacto Ambiental para subsidiar sua obtenção.

Leite (2011:43) afirma que pela expressão constitucional, o estudo deve ocorrer antes da instalação da obra ou início da atividade. Não se descarta, porém, a possibilidade excepcional de ser posterior, como forma de regularizar atividade sem sua realização.

Em que pese haver divergência entre as interpretações legais e técnicas a esse respeito, de maneira genérica, a questão da exigência de EIA/RIMA para a obtenção de Licença de Operação para a maioria dos aeroportos brasileiros de médio e grande porte tem sido o procedimento aplicado, mesmo porque estes, em sua grande maioria, foram estabelecidos anteriormente à legislação ambiental.

O terceiro momento, no entanto, consiste em quando o empreendimento "aeroporto" já encontra-se consolidado e faz-se necessária a inserção/adequação de novos elementos. Portanto, o ponto focal para discussão está no terceiro momento.

O aeroporto é um equipamento urbano dotado de uma série de elementos que compõem as diferentes áreas, tais como Pista de Pouso e Decolagem, Terminal de Passageiros, Torre de Controle, entre outros. Assim, o aeroporto é consolidado ao longo de períodos, com a implantação e ampliação daqueles elementos.

Ocorre que, por meio da interpretação focalizada da legislação, alguns órgãos tem a visão estrita no termo "aeroporto" e desse modo, acabam por exigir a elaboração de EIA/RIMA como subsídio para o processo de licenciamento de qualquer componente no aeroporto, mesmo que este não tenha significativo impacto ambiental.

Dessa forma, a definição apresentada na Resolução CONAMA, quanto à exigência de elaboração de EIA/RIMA em "aeroportos" não se mostra clara, uma vez que o aeroporto é composto por diversas edificações que muitas vezes não apresentam impacto ambiental significativo.

A fim de exemplificar, cita-se o exemplo do Aeroporto Internacional de Fortaleza.

Quando das consultas ao órgão ambiental para iniciar o processo de licenciamento para a Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros em área já antropizada, inclusive com a preparação do terreno já executada anteriormente, o órgão ambiental se pronunciou acerca da emissão de Licença de Instalação, já que o empreendimento havia sido objeto de EIA/RIMA anteriormente. Contudo, devido à mudança de gestão no órgão ambiental, quando da solicitação, o órgão licenciador se pronunciou que para o empreendimento em questão seria necessária a elaboração de EIA/RIMA, bem como requerimento de Licença Prévia.

Foram necessárias diversas reuniões e trocas de correspondências para ratificar o entendimento anterior de que o empreendimento não era passível de licenciamento prévio e nem tampouco de elaboração de EIA/RIMA.

Após entendimentos entre o empreendedor e o órgão ambiental, o estudo ambiental e a fase de licenciamento foram compatibilizadas entre si, tendo sido solicitada a elaboração de um Estudo de Viabilidade Ambiental, que foi entregue e analisado e, posteriormente, emitida a LI.

3.2. Dificuldades relativas ao ciclo Licença – Projeto

Com base em recomendações de órgãos de controle e segundo TCU (2007:26), não se deve contratar a elaboração dos projetos de engenharia do empreendimento, nem tampouco, da própria execução da obra, sem que o empreendedor esteja de posse da licença ambiental adequada, procedimento que pode ser qualificado como indício de irregularidade grave.

Essa medida visa dois principais aspectos. O primeiro diz respeito à proteção do erário, no sentido de que não ocorra o desperdício do recurso público em elaboração de projeto de engenharia para empreendimento que ainda não tenha sua viabilidade ambiental atestada pelo órgão ambiental, existindo a possibilidade do empreendimento não ser ambientalmente viável.

O segundo trata da possibilidade da incorporação de condicionantes ambientais na elaboração do projeto de engenharia do empreendimento, como dar andamento a uma das alternativas que não aquela preferencial para o empreendedor ou a incorporação de critérios de sustentabilidade ambiental no projeto do empreendimento.

Em que pese essa recomendação, em alguns casos, ainda ocorre contratações antes da emissão da licença ambiental, prática essa, no entanto, que vem se tornando bastante diminuta com a atuação de entidades de fiscalização e auditoria (interna e externa).

Contudo, a que se destacar que as dificuldades relativas a este ciclo referem-se ao fato de que alguns órgãos licenciadores ainda solicitam na fase inicial, ou seja, para subsidiar a emissão da Licença Prévia, nível de detalhamento de matérias constantes apenas da fase de projeto básico.

Em alguns casos, de posse de acórdãos que tratam deste tema, e com o fornecimento de informações contidas em estudos preliminares de engenharia, é possível contornar essa dificuldade, pois essas trazem os subsídios necessários à elaboração de estudos ambientais e apresentação ao órgão ambiental.

Em outros casos, porém, o órgão ambiental não aceita a justificativa e as informações preliminares, e não sendo possível atender às demandas do órgão ambiental para o licenciamento ambiental sem que haja a elaboração do projeto básico de engenharia, encontram-se empreendedor e o órgão licenciador em um impasse para a solução.

Outra dificuldade enfrentada por processos de licenciamento ambiental em alguns órgãos, diz respeito ao nível de exigência para o projeto de engenharia. Em órgãos, como o órgão ambiental do Estado do Ceará e o de Matogrosso do Sul, exige-se a apresentação de projeto executivo de engenharia para emissão da Licença de Instalação.

Cabe lembrar que essa licença é emitida para a fase de execução da obra, e que essa, na maioria das vezes, é contratada com o projeto básico de engenharia, que conforme a legislação federal, possui os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra. Da mesma maneira, o normativo federal (Lei n° 8.666/93) permite que o projeto executivo de empreendimentos públicos seja desenvolvido concomitantemente à execução das obras.

Pelo exposto, tem-se outro ciclo de conflitos, na medida em que o projeto executivo em conjunto com a obra do empreendimento só será executado quando da emissão da Licença de Instalação, que por sua vez, em determinados órgãos ambientais, depende da apresentação do projeto executivo. À semelhança do conflito relativo ao projeto básico, muitas vezes esse é solucionado com processo de negociação técnica junto ao órgão ambiental.

4. ASPECTOS OPERACIONAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

4.1. Competência dos órgãos ambientais

Conforme preconiza a Constituição Federal (art. 23), a competência para o licenciamento ambiental é um dever dos entes da federação, dentro dos limites de cada esfera, estabelecida a cooperação entres estes por lei complementar e sob pena de responsabilidade de seus técnicos e dirigentes.

A competência para o licenciamento é, certamente, um dos assuntos mais palpitantes do direito ambiental brasileiro, pois a falta de precisa regulamentação permite diferentes interpretações e aplicações, levando aos conflitos que se tornaram constantes na sua aplicação prática pelos órgãos ambientais (TRENNEPOHL, 2010:125).

Essa situação se deve, segundo Leite (2011:39), às razões de ordem jurídica e prática. Da ótica legislativa, a matéria não parece estar solucionada a contento, o que leva a uma série de divergências. Sob a prática, se dá porque dependendo da atividade há interesse de todos os órgãos em licenciar. Outras, por outro lado, não chamam a atenção de qualquer deles, que preferem omitir-se.

Para Trennepohl (2010:117), é possível observar dois tipos de conflitos em relação ao assunto: de competência negativo e de competência positivo. O primeiro pode ser entendido como aquele que possa gerar desgaste político, como autuações, embargos e interdições. Já o conflito de competência positivo é aquele que trata de atuação da qual possam resultar ganhos econômicos ou melhoria de imagem junto à opinião pública.

Neste último caso, insere-se normalmente o licenciamento ambiental, porque o município e o estado estão sempre dispostos a trazer para suas searas investimentos e empreendimentos que resultem em geração de empregos e renda e, também, pela previsão das compensações resultantes dos empreendimentos de maior porte (TRENNEPOHL, 2010:117). A experiência mostra que todos querem licenciar determinados empreendimentos. Outros, ninguém se habilita. Politicamente, por vezes, uma atividade é interessante. Outras representam um ônus sem retorno (FINK *et al*, 2004 em TRENNEPOHL,

2010:118).

Segundo Trennepohl & Trennepohl (2010:30), o normativo existente [na época a Resolução CONAMA nº237/97] é contraditório, uma vez que são utilizados vários critérios para definir a competência para o licenciamento: critério geográfico (localização do empreendimento); critério da abrangência do seu impacto; critério da dominialidade (em unidades de conservação de domínio da União); e critério da especificidade (empreendimentos militares). Dessa forma, todos os critérios adotados individualmente têm vantagens e desvantagens, e para minimizar o conflito entre estes devem ser subjugados por um critério mais abrangente: da prevalência do interesse.

A prevalência ou preponderância do interesse na repartição de competência, segundo Fiorillo (2014:219), caberá à União nas matérias de interesse nacional, aos Estados nas de interesse regional, enquanto aos municípios as competências legislativas de interesse local.

Em que pesem as definições dos normativos, no momento do licenciamento ambiental, no caso de aeroportos brasileiros, os conflitos de competência permanecem ocorrendo, tanto no momento de regularização ambiental do sítio aeroportuário, quanto no momento de ampliação de seus componentes, como Pista de Pouso e Decolagem, Terminal de Passageiros, entre outros, dada a complexidade da atividade aeroportuária.

No contexto da regularização ambiental, ou seja, a obtenção e manutenção da Licença de Operação, pode-se observar que existem entendimentos diversos relativos à competência.

Analisando os órgãos licenciadores dos aeroportos administrados pela INFRAERO, presentes nas capitais de Estado e outras cidades brasileiras, observa-se que dos 53 aeroportos com LO, cerca de 89% eram licenciados por órgãos estaduais e apenas 2% e 9% por órgão ambiental federal e municipal, respectivamente (referência julho/2017).

Nestes processos pode-se verificar que, em muitos casos, o critério da abrangência do impacto ou mesmo o critério geográfico não são sequer considerados. No caso da localização geográfica, tem-se aeroportos situados em áreas de fronteira internacional e que são licenciados por órgãos ambientais estaduais. Quanto ao critério da abrangência do impacto, conforme já citado, em muitos casos este também não é considerado, especialmente pelos aspectos relativos às áreas do entorno do sítio aeroportuário, como o Zoneamento de Ruído, a Zona de Proteção do Aeródromo e as áreas relacionadas ao risco aviário, como a Área de Segurança Aeroportuária – ASA.

Estas áreas comumente extrapolam a área do sítio aeroportuário, quando não do município, impondo restrições de uso e ocupação do solo nas áreas adjacentes ao aeroporto. Dessa maneira, considerando o critério da abrangência do impacto, e o que é preconizado na legislação federal, o licenciamento destes aeroportos não deveria ser realizado pelos municípios, à exceção dos casos em que haja instrumento de cooperação firmado.

Em outros casos, em aeroportos de fronteira, onde as restrições impostas podem atingir outros países, este licenciamento não estaria restrito ao órgão estadual, pois podem envolver tratados internacionais para restrição do uso e ocupação do solo e desenvolvimento de atividades conflitantes com a segurança aeroportuária.

Com a homologação da Lei Complementar nº140/2011, conforme afirma Costa (2012), essas atribuições passaram a ser regulamentadas de forma constitucional.

Os principais aspectos da Lei é a regulamentação dos instrumentos de cooperação entre os entes federativos e o estabelecimento da responsabilidade a um único ente federativo para o processo de licenciamento ambiental, autorização de supressão de vegetação e aplicação de penalidades decorrentes de infrações.

No entanto, acerca da competência para o licenciamento, a lei não traz grandes inovações quando comparada à Resolução CONAMA nº237/97. Segundo Costa (2012), o critério da competência licenciatória residual foi adotado para os Estados (aquilo que não é objeto da atribuição da União e dos Municípios).

Dessa forma, a delimitação das competências dos órgãos para os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não está sanada com a homologação da Lei Complementar.

Com vistas a elucidar as questões que envolvem a delegação de competência e os critérios adotados, pode-se citar o processo de licenciamento ambiental do Aeroporto Internacional de Recife/Guararapes – PE. A

operação desse aeroporto é licenciada pelo órgão ambiental municipal de Recife. Ao considerar o critério de abrangência do impacto, a competência para o licenciamento ambiental, nesta esfera, estaria restrita à empreendimentos causadores de impacto local.

No entanto, a abrangência do impacto ambiental desse aeroporto no que concerne ao zoneamento do ruído aeronáutico compreende os municípios de Recife e Jaboatão do Guararapes/PE, e de seu impacto ambiental relacionado à ASA atinge além do município de Recife outros 07 (sete) municípios vizinhos.

Como o licenciamento ambiental é um instrumento legal para que o empreendimento se adeque às questões ambientais da região no qual está inserido, em casos semelhantes, como o procedimento legal não é realizado por um órgão ambiental mais abrangente (órgão ambiental estadual), questões relacionadas ao impacto do empreendimento em outros municípios poderão não ser consideradas pelo órgão municipal licenciador.

No caso de empreendimentos aeroportuários e aeronáuticos, essa desconsideração dos outros municípios envolvidos também pode gerar uma externalidade para o próprio aeroporto, uma vez que o órgão licenciador também não terá grandes interferências nos processos de outros projetos que conflitem atividade aeroportuária ou que possam gerar riscos à mesma.

4.2. Exigências não coerentes feitas pelos órgãos licenciadores

Em alguns processos de licenciamento ambiental, relativos à atividade aeroportuária, muitas vezes, por falta de conhecimentos das atividades desenvolvidas pelo empreendedor ou por desconhecimento dos normativos que regem determinada atividade, os órgãos licenciadores ou aqueles que possuem interface nos processos fazem exigências ou estabelecem condicionantes ambientais que não são pertinentes à atividade ou de competência do empreendedor.

Nos processos de licenciamento em determinados aeroportos tem se notado exigências que não são coerentes, como é o caso de redução de horários de voos.

No Brasil, o administrador do aeroporto é responsável apenas por administrar a infraestrutura instalada, sendo de competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a permissão, concessão ou autorização da exploração de serviços aéreos, bem como regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infraestrutura aeroportuária disponível. Além destes aspectos, cabe ao Ministério da Defesa, por meio do Comando da Aeronáutica e do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, estabelecer as diretrizes para o controle do espaço aéreo, bem como a definição dos procedimentos de pouso e decolagem.

Quando da emissão da Licença de Operação para os Aeroportos Aeroporto Santos Dumont e de Congonhas, pôde-se observar como exigência, imposta pelo órgão ambiental, a redução do horário dos voos para as aeronaves que operavam nesses aeroportos.

Desta feita, as condicionantes impostas na Licença Operacional destes dois aeroportos não são de responsabilidade do administrador aeroportuário, contudo, é importante frisar que o não cumprimento, por parte do empreendedor, de condicionantes constantes em licenças ambientais poderá levar ao cancelamento da licença ambiental e o infrator está sujeito às sanções previstas em lei.

Quanto aos prazos estabelecidos pelos órgãos licenciadores para o atendimento às exigências feitas ou condicionantes presentes nas licenças ambientais emitidas para empreendimentos aeroportuários, também cabe destaque.

Muitas vezes, as exigências ou as condicionantes de licenças demandam que sejam providenciadas contratações ou acionamento de outros agentes, o que não raro, no caso de prazos exíguos, o administrador aeroportuário não consegue cumpri-los.

É fato que, ao apresentar justificativas plausíveis para o não cumprimento dos prazos, especialmente no que concerne ao cumprimento do regulamento de licitações, em geral, os órgãos ambientais ajustam os prazos exigidos para entrega das exigências e documentações. Contudo, em alguns casos, mesmo apresentando justificativas, os órgãos licenciadores podem não acatar a solicitação e manter alguns prazos que não são exequíveis.

4.3. Particularidades no processo de licenciamento ambiental

Trennepohl & Trennepohl (2010:38) narram que muitos processos de licenciamento ambiental se afastam da sistemática estabelecida e dos objetivos primários das normas aplicáveis, chegando a merecer mais importância as medidas compensatórias a serem executadas pelo empreendedor do que as medidas de minimização dos impactos ambientais buscadas pela legislação.

Em outros casos, porém, os processos de licenciamento ambiental são conduzidos de maneira diferenciada devido à dinâmica de alguns empreendimentos e atividades, que em virtude de suas particularidades, por vezes se encaixam apenas parcialmente no rito estabelecido.

a) Mudança de medidas de mitigação ou compensação de impactos ambientais

Segundo Leite (2011:39) não se pode admitir a interpretação da revisão a que refere a Política Nacional de Meio Ambiente – Lei n° 6.938/81, na possibilidade de alteração unilateral das condicionantes nela existentes. Durante o prazo de vigência da licença ambiental, ela goza de estabilidade e só excepcionalmente, por interesse público manifesto, pode-se admitir alterações dos critérios que fundamentaram a sua concessão, indenizando-se, nesse caso, o prejudicado. Portanto, a "revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras" a que alude o dispositivo legal invocado, deve ser entendida como a renovação da licença, uma vez findo o seu prazo de validade.

Tendo por base o argumento apresentado por Leite (2011:38), em razão das especificidades e subjetividade que envolvem o processo de licenciamento ambiental e da característica excepcional da licença ambiental, pode-se dizer que a licença ambiental é definitiva "enquanto dure", ou seja, suas características e condicionantes permanecem enquanto ainda não tiver expirado o seu prazo de validade.

Não raras as vezes, o licenciamento acaba por assumir um papel de compensador de impactos, quando, na realidade, deveria avaliar todo o empreendimento e impedir ou minimizar a ocorrência de impactos consideráveis.

Diante dessa situação, caso o empreendedor não possua uma diretriz ou política ambiental estruturada no âmbito de sua atividade e o órgão ambiental não esteja totalmente voltado para a defesa das questões ambientais e minimização de impactos dos empreendimentos, o licenciamento ambiental não será tratado com seriedade.

Exemplo prático e normatizado dessa conduta, são as legislações estaduais e municipais que permitem a conversão do plantio de mudas, proveniente da minimização e compensação do impacto provocado pela supressão de vegetação, em investimentos financeiros, como compra de equipamentos e mobiliário para os órgãos ambientais.

Para elucidar a questão de modificação/inserção de condicionantes ambientais, pode-se citar o licenciamento operacional de um aeroporto de Minas Gerais no qual ao emitir a Licença de Operação, o órgão ambiental impôs uma série de condicionantes a serem cumpridas durante o período de sua validade.

Contudo, ainda no período de vigência da Licença de Operação, o órgão ambiental comunicou o administrador aeroportuário que seria incluída uma nova condicionante na LO, sendo necessário o seu cumprimento. Neste caso, a condicionante imposta era o pagamento de compensação ambiental previsto no normativo relativo ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Dada a situação apresentada, houve questionamento por parte do empreendedor ao órgão ambiental estadual, que não foi acatada. Assim, a determinação da compensação ambiental foi mantida pelo órgão ambiental, tendo sido efetuado seu pagamento pelo empreendedor.

b) Presença de diversas licenças ambientais relativas à atividade aeroportuária

Uma característica que pode ser observada em alguns aeroportos brasileiros é a ocorrência de diversas licenças ambientais dentro do mesmo sítio aeroportuário. Isso ocorre, provavelmente, por duas possibilidades: o tempo de implementação de cada componente dentro do sítio aeroportuário ou o entendimento de atividades distintas daquelas aeroportuárias dentro do sítio.

De forma a exemplificar essa particularidade, em alguns dos grandes aeroportos brasileiros, além da licença de operação para a atividade aeroportuária que contempla o sítio aeroportuário, tem-se também licenças de operação para instalações específicas como

Estação de Tratamento de Esgoto – ETE, Estação de Tratamento de Água – ETA, Central de Resíduos, Via de Acesso, além de um caso em particular, no qual existia uma LO para uma Pista de Pouso e Decolagem e outra LO para a outra Pista de Pouso e Decolagem dentro de um mesmo aeroporto.

Como o aeroporto é um complexo formado por diversos componentes essenciais à atividade aeroportuária, não é possível sua operação com apenas parte desses componentes, como por exemplo, uma Pista de Pouso e Decolagem não pode operar de forma independente do Terminal de Passageiros. Da mesma forma, um Terminal de Passageiros não funciona sem que haja serviços essenciais como água e tratamento de resíduos e efluentes, nem tampouco, sem haver acesso dos passageiros ao Terminal.

Por outro lado, existem também as atividades acessórias ou auxiliares ao transporte aéreo, (Resolução ANAC n°116/09), desenvolvidas dentro do aeroporto pelos concessionários e que não se caracterizam por atividade aeroportuária, como é o caso da comissaria que prepara as refeições para as companhias aéreas, a manutenção de aeronaves, postos de abastecimento de combustíveis, hotelaria, entre outros.

Ao contrário dos componentes da atividade aeroportuária, as atividades acessórias devem possuir licenças específicas para o seu funcionamento, independente da LO do aeroporto.

Entretanto, apesar dessa peculiaridade em alguns aeroportos, a maioria possui apenas a Licença de Operação para o complexo aeroportuário e que contempla toda a infraestrutura e atividade aeroportuária desenvolvida no sítio e cada concessionário que exerce atividade diversa da aeroportuária possui LO específica.

c) Etapeamento do licenciamento ambiental, em particular na fase de LI

Outro aspecto que vem ocorrendo em alguns licenciamentos de empreendimentos aeroportuários, e que deve ser destacado como positivo, é o etapeamento para os serviços.

O empreendimento, a exemplo do que normalmente ocorre, é avaliado como um todo na fase de licenciamento prévio, contemplando toda a avaliação de impacto ambiental e definição de medidas mitigadoras e compensatórias. O diferencial está presente na fase de Licença de Instalação para o início da construção do empreendimento, com vistas à agilizar tanto o processo de análise do órgão ambiental, como a execução do empreendimento.

Neste caso, de posse de informações essenciais para a caracterização do empreendimento, como matérias específicas do projeto básico, é feita a solicitação da LI para a obra a ser executada, como, por exemplo, as etapas iniciais de construção que, muitas vezes, são contratadas e iniciadas em tempo diferente do restante das obras ou, ainda, apenas parte de uma edificação previamente licenciada.

A título de exemplo desse procedimento, pode-se citar as obras de terraplanagem e execução de infraestrutura de dois grandes aeroportos no Estado do Rio Grande do Norte e São Paulo, nos quais os empreendimentos como um todo foram analisados na fase de LP e na fase de instalação, em um primeiro momento foi emitida a LI apenas para a execução daqueles serviços.

5. ASPECTOS POLÍTICOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

5.1. Atuação de outros órgãos

A interface entre os órgãos de meio ambiente e outros órgãos no processo de licenciamento ambiental é fundamentado nas suas atribuições exclusivas, conferidas pela legislação (MMA, 2009:52).

Logo, durante o processo de licenciamento ambiental, dependendo das características do empreendimento e sua localização, poderão ser necessárias licenças ou autorizações específicas a serem dadas pelo próprio órgão licenciador, no caso, por exemplo, de autorização para supressão de vegetação, ou por outros órgãos do sistema ambiental, como órgãos municipais, ou, ainda, outras instituições que tenham interface com o empreendimento ou atividade, como o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBio e a Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

Os aspectos relativos ao conflito de competência já foram abordados com maior propriedade nos itens 4.2.1 e 4.2.2. No entanto, é importante destacar, conforme Trennepohl & Trennepohl (2010:19), que se tornou comum o embargo de

atividades licenciadas por outro órgão ambiental que se entende competente para tanto, de igual sorte. Também, tornam-se corriqueiras as invasões em áreas de competência demarcadas por normas.

Em outros eventos, no entanto, a atuação ou interface se faz por meio de uma entidade externa ao processo de licenciamento, como é o caso do Ministério Público e órgãos de controle, como Tribunal de Contas ou Controladoria Geral, ou ainda, organizações não governamentais e entidades semelhantes.

Trennepohl (2010:207) destaca que o Ministério Público desempenha papel importantíssimo na proteção do meio ambiente, restando dúvidas que os institutos do processo civil tradicional não mais incluem a defesa de direitos e interesses coletivos.

Em muitos casos, o Ministério Público atua nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos seja questionando a concessão de licenças ambientais, seja arguindo quanto à exigências de determinados estudos ambientais em detrimento de outros.

Muitas vezes as alegações baseiam-se no fato de que o órgão ambiental não examinou todos os aspectos do empreendimento, o que violaria os princípios da prevenção e precaução, ou que solicitou estudos ambientais que não condizem com o grau de impacto ambiental ou à fase do licenciamento ambiental.

É fato que, não raro, o Ministério Público esteja correto nos questionamentos, devido especialmente à influência política em determinados órgãos ambientais. Exemplo desse comportamento, é que em certo período o Ministério Público solicitou ao IBAMA que auditasse os estudos ambientais e os processos de licenciamento ambiental ocorridos em alguns órgãos ambientais estaduais por suspeitas de irregularidades nos processos.

Por outro lado, ocorre em alguns casos que as interpretações e alegações quanto aos processos de licenciamento ambiental e estudos ambientais são equivocadas, havendo então revisão de recomendações ou decisões.

5.2. Interferência de ações externas no processo de licenciamento do empreendimento

Nota-se na maioria dos aeroportos, conflitos entre ao seu planejamento de expansão e as atividades externas ao sítio aeroportuário. Ou ainda, em muitos casos, em função do seu planejamento e expansão a longo prazo, o sítio aeroportuário se converte no contexto da localidade, em grande remanescente natural devido, especialmente, às questões de vigilância e segurança da sua área patrimonial, que impossibilitam a ocupação e a degradação das áreas naturais no interior desta.

Leite (2011:39) afirma que não se deve impor um ônus exclusivo a um agente, em favor da coletividade, sem qualquer compensação pelo ocorrido. Não se defende o prosseguimento da atividade que se revelou altamente lesiva ao meio ambiente, mas o autor apenas sustenta que o ônus decorrente do benefício auferido pela coletividade seja com ela dividido. O autor lembra, ainda, que a proteção ambiental está no mesmo patamar constitucional da livre iniciativa e do desenvolvimento econômico, e que a proteção ambiental é dever de todos e não de um só agente.

No entanto, o que pode ser observado em muitos processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos aeroportuários é que estes são impactados pelas ações de outros agentes, especialmente no que concerne à disciplina de uso e ocupação do solo nas áreas externas ao sítio.

No caso dos aeroportos, há duas questões especiais que se relacionam às externalidades: as restrições impostas pelas áreas de segurança dos aeroportos ao município e as ações omissivas do município que interferem quando do processo de licenciamento ambiental do aeroporto.

Quanto à primeira questão, observa-se que as áreas instituídas como restritivas para a ocupação ou desenvolvimento de determinadas atividades no entorno dos aeroportos visam à segurança operacional não só deste, como, principalmente, de toda comunidade da região e dos usuários do sistema de aviação, minimizando o risco de ocorrência de acidentes ou fatalidades, a muito observadas. Cabe destacar que tais restrições são impostas aos municípios por normativos federais federal e tem prevalência sobre as legislações estaduais e municipais no que tange à segurança.

Com relação às ações omissivas do município quanto às questões de uso e ocupação do solo e que geram dificuldades quando do processo de licenciamento ambiental, dizem respeito, especialmente, ao processo de ocupação desordenado do solo nos arredores do aeroporto e

a degradação da paisagem natural no âmbito do município.

O planejamento do sítio aeroportuário é realizado a curto, médio e longo prazo, por meio do seu Plano Diretor – PDir, e da mesma forma ocorre a ocupação da área aeroportuária, em etapas ao longo do tempo. Ocorre que, durante este período, o processo de ocupação nas áreas fora do sítio aeroportuário acontece de maneira mais acentuada, muitas vezes ocupando áreas naturais de relevante interesse ambiental, fazendo com que o sítio aeroportuário se torne, muitas vezes o maior ou o único remanescente de área natural da região.

Em alguns casos, órgãos ambientais, com conceitos pré-concebidos e de modo equivocado, criam unidades de conservação dentro do sítio aeroportuário, visando a proteção daquele, então, remanescente natural. Contudo, não raro, a área instituída como de proteção ambiental já estava no planejamento anterior para a expansão da capacidade aeroportuária. Tem-se então um conflito estabelecido e que impacta diretamente no processo de licenciamento ambiental do empreendimento aeroportuário.

Como se sabe, os aeroportos federais se situam em solo pertencente à União, e portanto, sendo regido por lei federais. No entanto, estas instituições de unidades de conservação dentro de sítios aeroportuários são feitas, por vezes, por órgãos municipais – como é o caso da criação de um reserva ecológica dentro de um sítio aeroportuário na Região Sudeste e da criação de um parque ecológico dentro de área decretada como de utilidade pública para ampliação de um aeroporto na Região Nordeste – e outras por órgãos estaduais ou distritais – como a criação de uma zona de proteção de vida silvestre que abrangia parte da área de uma aeroporto na Região Centro-Oeste.

6. CONCLUSÃO

Foram abordados aspectos técnicos, operacionais e políticos que envolvem o instrumento licenciamento ambiental em empreendimentos aeroportuários.

Dentre os aspectos que podem contribuir com a eficácia do instrumento, pode-se citar o etapeamento do licenciamento ambiental, em particular na fase de licença de instalação e os processos de negociação e esclarecimentos entre empreendedor e órgão ambiental.

Quanto aos aspectos que podem ser apontados como falhas destacam-se as exigências não coerentes feitas pelos órgãos licenciadores e a interferência políticas no processo de licenciamento do empreendimento.

Contudo, para Zhouri, Laschefski e Paiva (2005) citados por Farias (2011:28), a função do licenciamento ambiental é garantir que as decisões políticas relativas aos empreendimentos se enquadrem nos regulamentos da sociedade e somente dessa forma os cidadãos ficarão protegidos das consequências das decisões tomadas a partir de critérios políticos e não de critérios técnicos.

Godoy (2005:73) avalia que para a perfeita consecução dos fins a que se destina toda a normativa ambiental, duas questões centrais devem ser equacionadas. A primeira é que não se tem ilusão de que todos os empreendedores têm a exata consciência da importância econômica e social de desenvolverem suas atividades de forma menos agressiva ao meio ambiente. Algumas organizações ainda estão pouco envolvidas nessa questão, tendo em vista que muitas agem apenas para cumprir a legislação vigente, pouco se dedicando ao aprimoramento ambiental de forma voluntária.

A segunda questão diz respeito à atitude dos órgãos ambientais no que concerne ao preconceito às motivações dos empreendedores, que perturba e atrapalha o fluxo adequado do licenciamento ambiental, resultando, em última instância, em graves prejuízos para toda a sociedade (GODOY, 2005:73). Para o autor, os agentes públicos e privados têm muito a ganhar quando agem integradamente, mas para que isso se dê de maneira mais intensa é preciso superar a compreensão de que o desenvolvimento econômico e a conservação do meio ambiente são mutuamente excludentes.

Dessa maneira, considerando que o licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente que tem por objetivo compatibilizar o desenvolvimento com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, ou seja, a busca do desenvolvimento sustentável, as observações realizadas nesses processos em aeroportos brasileiros, mostram que quanto à eficácia, o licenciamento ambiental, em muitos casos, pode

não atingir o resultado esperado, uma vez que o empreendedor pode até obter a licença ambiental, mais o equilíbrio entre a atividade econômica e o meio natural não terá sido alcançado.

Ao observar os diversos aspectos que tem envolvido o processo de licenciamento ambiental em aeroportos, entende-se que existem algumas ações que podem minimizar os efeitos negativos e contribuir para que o licenciamento atinja seu objetivo.

A primeira delas é o processo de melhoria das informações e negociação que já vem ocorrendo nestes processos. Esse processo de minimizar a assimetria de informações entre o órgão licenciador e o empreendedor facilita a compreensão técnica do empreendimento, dando maior segurança e embasamento na solicitação de estudos e ações ambientais ao empreendedor. Devido à discricionariedade e subjetividade de alguns normativos, existe a possibilidade de se negociar tecnicamente ao longo do processo de licenciamento ambiental de empreendimentos.

A avaliação de impactos ambientais realizada para o empreendimento também pode identificar cada um de seus agentes causadores que sejam externos ao empreendimento, cabendo ao órgão ambiental e órgãos competentes delegar a cada um sua responsabilidade sobre correção, mitigação ou compensação dos danos ambientais. Por outro lado, constituir um licenciamento ambiental "solidário" entre agentes relacionados às atividades aeroportuárias como companhias aéreas, órgãos de regulação e controle das atividades e procedimentos aeronáuticos e os agentes que regulam o uso e ocupação do solo no entorno do sítio aeroportuário também pode auxiliar na busca da eficácia do processo de licenciamento ambiental.

Outra recomendação que poderia ser melhor estudada para a otimização do processo de licenciamento é a possibilidade da construção de uma legislação nacional específica – a exemplo do que ocorre em outros setores da economia – para prever e disciplinar alguns das especificidades do licenciamento ambiental de empreendimentos aeroportuários. Como exemplo, pode-se citar a separação das ações ambientais provenientes apenas do empreendimento, daquelas provocadas pela falta de gestão de outros agentes externos no sítio aeroportuário.

Também há a possibilidade de que o licenciamento ambiental prévio de empreendimentos aeroportuários possa ser consolidado por meio do Plano Diretor Aeroportuário e complementado com estudos ambientais específicos e de menor complexidade a medida da implantação dos empreendimentos dentro do sítio aeroportuário.

Para a melhoria do processo se faz necessário que todos os agentes, sejam empreendedor ou outros com interface no processo, planejem suas ações e cumpram as regulamentações legais e normativos estabelecidos, fazendo com que, possivelmente, os custos econômicos agregados a todo o processo possam ser minimizados e os ganhos ambientais maximizados.

7. REFERÊNCIAS

CARDOSO JR. José Celso, ALVAREZ, Albino Rodrigues. MOTA, José Aroudo (Org.). **Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Livro 7. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA: 2010. 640 p.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986**.Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>. Acesso em: 07 ago. 2015.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237l>. Acesso em: 29 jul. 2015.

COSTA, Sandro. **Licenciamento ambiental no Brasil depois da LC 140/2011.** Disponível em: <http://www.infonet.com.br/sandrocosta/ler.asp?id=123245>. Acesso em: 17 ago 2015.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos.** 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GODOY, André Vanonide**. A eficácia do licenciamento ambiental como instrumento público de gestão do meio ambiente.** Brasília: OAB, 2005.

LEITE, José Rubens Morato (Coord.). PILATI, Luciana Cardoso. DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental Simplificado.** 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MMA,MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Caderno de Licenciamento Ambiental. Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental.** Brasília: MMA, 2009. 90 p.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Manual de direito ambiental.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TRENNEPOHL, Curt. TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental.** 3 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

TCU, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Cartilha de licenciamento**. 2.ed. Brasília : TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. 83 p.