



Capitão-Tenente (T) Vania Menezes Pereira da Silva

Membro do Grupo de Gerenciamento dos Projetos e de Fiscalização das Obras Cíveis Relativas ao PROSUB.

Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Veiga de Almeida, graduada em Direito pela Universidade do Rio de Janeiro, Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Gama Filho, Pós-Graduada pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Engenharia Ambiental pela PUC-Rio.



LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS EMPREENDIMENTOS MILITARES: O CASO DAS ATIVIDADES DE PREPARO E EMPREGO DA FORÇA

1. INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental para os empreendimentos militares é regulado segundo as normas vigentes. De acordo com a Lei Complementar nº 140/2011, no caso de empreendimentos militares com atividades de preparo e emprego, a lei não prevê a necessidade do licenciamento ambiental, cabendo ao ato normativo do poder executivo delimitar estas situações.

Para a sua aplicação, a divisão das atividades dos empreendimentos militares é necessária e precisa ser definida, a fim de que seja analisada com a seriedade e a importância que possui, de forma a se coadunar com a proteção constitucional do meio ambiente. Esta divisão é proposta no

presente estudo, dividindo-se as atividades em três segmentos, a fim de subsidiar a significação do seu conceito e definir quais são afetadas pelas atividades de preparo e emprego da força. Embora exista um conceito, na Lei Complementar nº 97/1999, de preparo e emprego, o assunto requer uma norma mais objetiva, que requeira melhor delimitação do conceito, esperando-se da emissão do ato normativo do poder executivo, ainda não exarado pela autoridade competente, uma forma mais clara e com maior detalhamento das atividades.





Além disso, discute-se sobre a competência de quem pode elaborar este ato normativo a ser emanado do poder executivo. A Lei Complementar nº 97/1999 não define de quem é essa competência, no que se abrem duas possibilidades: um Decreto Presidencial ou um Ato Normativo Ministerial, pois ambos possuem poderes hierárquicos sobre as Forças Armadas, o que faz possibilitar a emissão do ato normativo pelo próprio Ministro da Defesa.

A relevância do assunto é indiscutível. A proteção do meio ambiente foi elevada ao *status* constitucional desde o ano de 1988, quando, então, passou a ter a devida importância, tendo o artigo 225 e seus parágrafos⁽¹⁾ criado importantes princípios a serem observados. Cuidar desse patrimônio é cuidar de nós mesmos, já que vivemos e dependemos do meio ambiente para a própria sobrevivência. Portanto, proteger o meio ambiente é mais que cumprir as normas, é atuar de forma consciente, com a atenção que o assunto requer e com atos reais de cumprimento de sua proteção.

Por tal razão, deve-se analisar caso a caso a atuação das Forças Armadas no cumprimento de sua missão, em especial no preparo e emprego, quando, ponderando-se a manipulação do meio ambiente e

a proteção com a defesa da Pátria, utiliza-se da razoabilidade, sendo certo que os terrenos das Forças Armadas são, via de regra, muito bem preservados no que tange à proteção do meio ambiente, o que representa o verdadeiro objetivo da instituição: conjugar a defesa do País com o respeito à natureza que o compõe.

2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E OS EMPREENDIMENTOS MILITARES

“Cada dia a natureza produz o suficiente para nossa carência. Se cada um tomasse o que lhe fosse necessário, não havia pobreza no mundo e ninguém morreria de fome.”

Mahatma Ghandi

A atuação do homem sobre a natureza tem sido implacável na implementação da sua extinção. Preservar o que resta é palavra de ordem e, por isso mesmo, deveria ser a principal meta de toda a humanidade, que já está prevendo as catástrofes que toda essa especulação exacerbada pode gerar, conforme consta nos relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU)⁽²⁾. Intervir na natureza deve ser algo efetuado com a máxima restrição, um exercício de razoabilidade que deve permear a necessidade real e o fascínio pelo fim lucrativo.

⁽¹⁾ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 de out 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 22 set 2015.

⁽²⁾ Disponível no site: <http://www.un.org/climatechange/summit/>. Acesso em 22 set 2015.

Um empreendimento militar é premido a intervir na natureza pela necessidade da manutenção da ordem e da paz. E, ao se observar as áreas sob a responsabilidade das Forças Armadas, pode-se verificar que esta intervenção é mínima. Além disso, grande parte das áreas verdes mais significativas e preservadas nas cidades pertencem a estas instituições, como verificado no estudo de YAMAMURA⁽³⁾ sobre as áreas verdes da Marinha do Brasil no Rio de Janeiro. Proteger o meio ambiente é atuar de forma efetiva, eliminando os riscos de forma preventiva, estudar os meios de utilizar os espaços naturais com o menor impacto, e apurar as responsabilidades de quem atuou contra a natureza de forma criminosa.

O processo de licenciamento deve ser o da necessidade de se intervir na natureza com o propósito de cumprir as suas metas com o menor dano a esta. Isso pode ser visto nas Forças Armadas, que buscam atuar minimamente na natureza, especialmente por não ter em seu escopo o fim lucrativo e, sim, a defesa do País.

Antes da expedição da Lei Complementar nº 140/2011, a norma emitida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 237/1997⁽⁴⁾ já previa uma situação específica para os empreendimentos militares, dispondo que é da competência do IBAMA o licenciamento ambiental de bases ou empreendimentos militares, com significado impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, quando couber, observada a legislação específica.



Empreendimento Militar
Construção do Estaleiro e Base Naval (EBN) do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB).

⁽³⁾ YAMAMURA, Flávia Yuri. Estudo das áreas verdes da Marinha do Brasil localizadas no Estado do Rio de Janeiro: subsídios para um plano de gestão. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2009. 164 p. (Dissertação Mestrado. Engenharia Ambiental).

⁽⁴⁾ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 3 abril 2015.

No inciso XIV, artigo 7º, da Lei Complementar nº 140/2011 é previsto que, dentre as ações administrativas atinentes à União, está a competência para promover o licenciamento ambiental de empreendimentos de caráter militar, excetuando-se, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97/1999⁽⁵⁾. Apesar da previsão da exceção, a expedição de um ato do Poder Executivo até a presente data não foi emitido. E os termos ali designados - emprego e preparo - ainda não possuem uma precisa classificação com relação às instalações, sejam terrestres ou marítimas.

Em complemento ao que dispõe o artigo 10, da Lei nº 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e que prevê o licenciamento ambiental para empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a Resolução nº 237/1997, do CONAMA, assim dispõe sobre o licenciamento ambiental:

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.

Além disso, no que concerne aos empreendimentos que devem ser licenciados sob a competência do IBAMA, a Resolução nº 237/1997, do CONAMA, dispõe que:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

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

Assim sendo, verifica-se que o órgão competente para as questões de licenciamento ambiental no âmbito das forças armadas é o IBAMA, sendo que se deve observar a legislação específica. Por vezes, a atuação da competência é delegada para o Estado, de acordo com o estabelecido no art. 5º da Resolução 237/1997, do CONAMA. Assim, no caso do Rio de Janeiro, por exemplo, a licença passa ao encargo do Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA), cuja norma orientadora estabelece o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro - SLAM, pelo Decreto Estadual nº 42.159/2009⁽⁶⁾.

Conjugue-se, então, as disposições acima com a previsão disposta no art. 7º, da Lei Complementar nº 140/2011:

Art. 7º - São ações administrativas da União:

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97/1999.

Neste item, é clara a exclusão do licenciamento ambiental quando do preparo e emprego das Forças Armadas, o que deve se coadunar com os conceitos descritos na Lei Complementar nº 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. No que tange ao preparo, o §1º, do artigo 13, desta norma assim dispõe:

§ 1º O preparo compreende, entre outras, as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização.

No que concerne ao emprego, o art. 15, da Lei Complementar 97/1999, informa que na defesa da pátria, na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, nas operações de paz, ou seja, no exercício de suas atribuições constitucionais, dependerá de determinação específica do Presidente da República ao Ministro de Estado da Defesa, que ativará os seus órgãos operacionais.

⁽⁵⁾ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm. Acesso em: 3 abril 2015.

⁽⁶⁾ Disponível em: <http://www.bdlaw.com/assets/html/documents/Brazil%20-%20Decree%20No.%2042159%20of%202009.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2015.

3. APLICABILIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DIANTE DO PREPARO E EMPREGO DA FORÇA E DA LACUNA NORMATIVA

Como até o presente momento não há a norma editada pelo órgão competente, deve-se agir com toda a precaução possível, interpretando-se o contexto da ação de preparo e emprego segundo as atividades exercidas nas Organizações Militares (OM) e atuando com métodos eficientes de registros e gestão adequada para manter todos os documentos referentes às intervenções na natureza.

Desta forma, a importância da identificação das atividades é fundamental para verificar a incidência da imposição normativa de licenciamento ambiental. No presente estudo, propõe-se uma divisão tripartite, que diferencia-se do estudo efetuado por DA CRUZ⁽⁷⁾, devendo-se observar uma interpretação sistemática das normas, com o fim de delinear um caminho a ser definido, para ser inserido em um texto de proposição de ato normativo do Poder Executivo que, no caso, não prevê claramente a chefia do Poder Executivo, podendo, então, ser tanto um Decreto Presidencial quanto um ato normativo emanado do próprio Ministro da Defesa.

No anexo 1 da Resolução nº 237/1997 do CONAMA, pode-se verificar as atividades que o legislador entendeu ser ação de potencial danoso ao meio ambiente, sendo que, no caso dos empreendimentos militares, a competência originária é da União, ou seja, do IBAMA. É importante observar que as atividades descritas nos diversos anexos, seja no Anexo VIII da PNMA, seja no Anexo I da Resolução nº 237/1997 do CONAMA, são

referentes ao contínuo uso dos recursos naturais, a maioria ligada às atividades industriais ou de qualquer outra exploração econômica. Isso é uma situação que se difere dos empreendimentos militares, pois que, na maioria dos casos, ou é a instalação de uma Organização Militar Terrestre para o uso de seu pessoal, seja com fins administrativos ou operativos, ou é uma construção de cais ou carreira, para a manutenção e atracação dos meios navais. Tanto uma, quanto outra situação, representam ações que implicam minimamente na exploração do espaço físico utilizado, ou alteração da disponibilidade dos recursos naturais, como a retirada de uma árvore.



(7) DA CRUZ, Nilber Teixeira. Aplicação da auditoria ambiental de conformidade legal às Organizações Militares. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado Maior do Exército, 2014. 52 p. (Dissertação. Mestrado. Curso de Direção para Engenheiros Militares)

Em consonância com a real finalidade de preservação do meio ambiente, o que importa é verificar quais as atividades que estão afetas ao preparo e emprego da força e buscar minimizar os impactos desta atuação com uma gestão eficiente, seja por auditorias, seja por registros de todas as ações, pois nestes casos há a previsão da exclusão dos licenciamentos ambientais. Adotando-se 3 (três) distintos segmentos e com a perspectiva de que o cumprimento das tarefas militares não tem como preceito a exploração constante dos recursos naturais, propõe-se a seguinte aplicação do licenciamento ambiental:

ATIVIDADE	PREPARO / EMPREGO	FUNDAMENTO LEGAL	LICENCIAMENTO
Construção/ampliação de quartelamentos e de instalações militares	SIM	7º, XIV, f, da LC 140/2011 c/c §1º, do artigo 13 e 15 da LC 97/1997	NÃO
	NÃO	4º, V, Resolução 237/1997 CONAMA	SIM
Atividades de rotina e administrativas	NÃO	4º, V, Resolução 237/1997 CONAMA	SIM
Áreas para preparo e emprego da tropa	SIM	7º, XIV, f, da LC 140/2011 c/c §1º, do artigo 13 e 15 da LC 97/1997	NÃO

Figura 1: Quadro atividade x preparo/emprego. Fonte: a autora.

A divisão não é categórica, pois deve ser conjugada com a observação de qual a principal atividade que exerce a Organização Militar, analisar a necessidade de contrapartidas para a recuperação ambiental, a fim de minimizar o impacto, registrar todos os atos de intervenção e pautar-se na premissa de minimização dos impactos em uma arquitetura sustentável.

O ato a ser emanado do Poder Executivo há de ser um ato normativo para todas as Forças Armadas, a fim de não causar decisões distintas para situações análogas. Assim, tanto pode emanar do Chefe Supremo das Forças Armadas, como disposto no art. 1º da Lei Complementar nº 97/1999, por meio da expedição de um Decreto, quanto pode emanar do Ministro de Estado da Defesa, por meio de uma Resolução ou qualquer outro ato administrativo que seja de sua competência, conforme o art. 3º da referida Lei Complementar.

Como a falta da norma impede a decisão fundada em regra escrita, resta manter-se atento à missão e tarefa executada em cada Organização Militar, porquanto cada empreendimento haverá de ter uma destinação específica, para uma tarefa

específica. Com esta destinação específica para o empreendimento, há de se submeter a uma análise crítica e imparcial sobre a sua interação com a definição de preparo e emprego, já estabelecidos nos artigos 13 e 15, da Lei Complementar nº 97/1999. Estando adequado ao conceito, como proposto na Figura 1, não existe a obrigatoriedade da obtenção do licenciamento ambiental. Esta análise deve ser juntada ao projeto ou ao planejamento, submeter-se a auditoria ambiental destinada para este fim específico de forma preventiva, com a análise do projeto e a definição da atividade que será exercida. E todos estes atos administrativos servirão de fundamentos e provas, caso haja a necessidade de apresentar justificativas, ao órgão ambiental, competente.

Além disso, é importante que todo o desenvolvimento do empreendimento seja acompanhado de relatórios fotográficos do que existe na área, desde o início da execução das atividades de interferência no meio ambiente, a fim de se manter um arquivo tanto para fins históricos, quanto para o controle atuante na preservação do meio ambiente.

4. CONCLUSÃO

A expedição de normas é uma limitação a eventuais atos nocivos da sociedade. Além de regra de bom convívio entre os homens, é também regra do bom convívio entre a sociedade e a natureza. As Forças Armadas devem manter a sua missão constitucional, conjugando-a com o dever de manter o meio ambiente. É com este fim que se propõe que os licenciamentos ambientais nos empreendimentos militares, com atividades de preparo e emprego da força, sejam analisados com o rigor necessário e com a seriedade sobre a sua real situação de exceção, de acordo com a classificação da atividade que será exercida, dividindo-se em três segmentos distintos: construção/ampliação de aquartelamentos e de instalações militares, atividades de rotina e administrativas e áreas para preparo e emprego da tropa. Para o primeiro segmento, haverá a necessidade de análise caso a caso. Para o segundo segmento, é certa a necessidade do licenciamento ambiental. Para o terceiro e último

segmento, é clara na norma, a inaplicabilidade do licenciamento ambiental.

O órgão ambiental responsável pelos licenciamentos ambientais nos empreendimentos militares, IBAMA, é o órgão competente para a análise do procedimento e expedição da licença, sendo certo que este poderá delegar a sua função para o Estado, o que é comum acontecer.

Até que ocorra a expedição de ato normativo, expedido por ato do poder executivo, a fim de especificar quais são as atividades desenvolvidas com o fim de preparo e emprego da força, fundado no critério tripartite apresentado no presente estudo, recomenda-se manter o registro de todas as decisões administrativas, além de relatórios técnicos, relatórios de auditorias ambientais, relatórios fotográficos, vídeos, enfim, todo e qualquer material que possa ser necessário para eventual comprovação futura junto a órgão ambiental competente.

5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- DA CRUZ, Nilber Teixeira. Aplicação da auditoria ambiental de conformidade legal às Organizações Militares. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado Maior do Exército, 2014. 52 p. (Dissertação. Mestrado. Curso de Direção para Engenheiros Militares)

- YAMAMURA, Flávia Yuri. Estudo das áreas verdes da Marinha do Brasil localizadas no Estado do Rio de Janeiro: subsídios para um plano de gestão. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2009. 164 p. (Dissertação Mestrado. Engenharia Ambiental).

