



## 9º Congresso de Pós-Graduação

# PROTEÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE NA LEGISLAÇÃO DE CONCESSÃO FEDERAL DE RODOVIA

### Autor(es)

---

NOEMI LEMOS FRANÇA

### Orientador(es)

---

EVERALDO T. QUILICI GONZALEZ

### 1. Introdução

---

Justifica-se este trabalho na necessidade de avaliar a previsão da defesa do meio ambiente em leis referentes ao contrato de concessão de rodovia federal. Mostra-se relevante a identificação de obrigações nas normas comentadas como forma de avaliar se o princípio do desenvolvimento sustentável é considerado pelo Governo Federal ao conceder o serviço público de rodovia.

### 2. Objetivos

---

Nossa proposta é trabalhar defesa do meio ambiente e desenvolvimento sustentável como pensamento jurídico e novo parâmetro de desenvolvimento, previsto na Constituição Federal de 1988, assim como a inserção daqueles em dispositivos legais pertinentes à concessão federal de rodovia.

### 3. Desenvolvimento

---

A sustentabilidade enquanto pensamento jurídico e novo parâmetro de desenvolvimento Em geral, desde 1960 (1), desejamos que a humanidade perdue indefinidamente. Não há dúvida de que nos anos 2000 a participação e as políticas públicas deverão dialogar com a sustentabilidade (FARIA, 2010). Para isso, diante das limitações tecnológicas para a restauração e recuperação do meio ambiente, é preciso reservar às futuras gerações uma parte dos recursos naturais a fim de garantir a estas o direito ao desenvolvimento, sem paralisar o atual crescimento. Essa idéia também ocorreu com viés jurídico, que tratou de transpor para leis (2) e decisões, o novo parâmetro de desenvolvimento. No Brasil, o art. 170, VI, da CF/88 representa a obrigatoriedade (FREIRIA, 2011, p. 109) do desenvolvimento sustentável. A defesa do meio ambiente passa a fazer parte do desenvolvimento nacional (art.s 170 e 3º). Pretende-se um desenvolvimento ambiental, um desenvolvimento econômico, um desenvolvimento social. É preciso integrá-los no que se passou a chamar de desenvolvimento sustentado. (MACHADO, 2011, p. 160). O Governo, a proteção do meio ambiente e a sustentabilidade nos contratos administrativos Em coerência com o Ordenamento Jurídico que determina seja sustentável o desenvolvimento, o Governo deve agir com esse intento. Assim, as Políticas Públicas Ambientais serão direcionadas por um novo direito, integrado e interdisciplinar, inclusive quanto à gestão ambiental (FREIRIA, 2011, p. 113). Aspectos ambientais ainda estão pouco integrados na formulação de políticas públicas. O problema é agravado pela falta de informações sobre a extensão e relevância dos problemas resultantes da degradação ambiental. A criação de um sistema de indicadores ambientais que compile dados obtidos pelas agências de controle poderia facilitar essa integração, definindo áreas de prioridade de ação. (KUPFER, 2002). Os contratos administrativos devem possuir cláusulas que protejam o meio ambiente e garantam às gerações futuras parcela dos recursos naturais sem os quais não poderão se desenvolver em igualdade de condições com as atuais gerações. (1) Neste ano reuniu-se o Clube de Roma, que alertou para o limite de crescimento com o modelo econômico então praticado, com base no alto consumo e concentração

de riquezas em poucas nações. Após esse evento, ocorreram: (i) a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1972, em Estocolmo, Suécia, que estabeleceu uma política internacional de proteção ambiental e traçou diretrizes para o desenvolvimento e implementação de normas internacionais de preservação ambiental (Declaração sobre o Meio Ambiente Humano); (ii) a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, em 1987, criada pelo PNUMA Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, quando foi apresentado o Relatório Brundtland, que traz a primeira concepção de desenvolvimento sustentável enquanto conceito político, entendida como processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras; e a (iii) ECO 92 ou CNUMAD, no Rio de Janeiro, quando ocorreu a celebração de importantes diretrizes para uma política ambiental global, quais sejam, Declaração do Rio, Agenda 21, Convenção da Diversidade Biológica e Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. O 3º princípio da Declaração do Rio tem como sustentável o desenvolvimento fundamentado na permissão do atendimento equitativo das necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presente e futuras (FREIRIA, 2011, ps. 105/106).

(2) FREIRIA (2011, p. 108/109) afirma que após a ECO 92, o discurso jurídico foi cada vez mais consolidando o conceito de desenvolvimento sustentável como a forma desejada de desenvolvimento que atende as necessidades de avanço econômico e tecnológico, mas de forma equilibrada com a preservação ambiental, tudo isso tendo em vista os interesses das gerações presentes e futuras. E o autor ainda assevera que: a partir da década de 1980, começam a surgir legislações ambientais nacionais preocupadas em assegurar o desenvolvimento sustentável com a lógica recente de desenvolvimento não só identificado com a variável econômica, mas também com as preocupações ambientais, sociais, e levando-se em conta as presentes e futuras gerações. (VEIGA, 2007); e O direito ambiental... passa a definir como limite daquilo que é permitido, a obrigatoriedade da busca pela sustentabilidade para toda e qualquer ação ou técnica que acarrete impactos ao meio ambiente (FREIRIA, 2011, p. 109).

#### 4. Resultado e Discussão

---

A concessão federal de rodovias e a sustentabilidade ambiental A Lei de Concessões nº 8987 de 13.2.1995 não prevê ser cláusula essencial do contrato a que estabeleça obrigação específica de proteção ao meio ambiente (art. 23). É claro que ao dispor no contrato de concessão sobre modo, forma e condições de prestação do serviço; critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la; e penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação (art. 23, II, III, VII e VIII), pode o Poder Concedente referir-se por exemplo, aos cuidados com a fauna e flora na abertura de uma estrada, ao ruído gerado pela rodovia, e à poluição dos recursos hídricos por produtos perigosos transportados nesta. Se assim não for, a fiscalização e a aplicação de penalidades inoperáveis, o que esvazia de efetividade a sustentabilidade, pois desenvolve-se, constroem-se e melhoram-se estradas, sem defesa ambiental. E é mesmo preciso que o contrato de concessão traga tais previsões, pois, ao tratar dos encargos do Poder Concedente (art. 29) a Lei nº 8987/1995 obriga-o a estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação (inciso x). Entretanto, a Lei não exige o mesmo, expressamente, da concessionária (art. 31), embora isso não isente esta. Se bem que dentre as obrigações da concessionária neste mesmo art. 31 estão prestar serviço adequado, segundo a própria Lei nº 8987/1995, as normas técnicas aplicáveis e o contrato (inciso I); e cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão (inciso IV). Em decorrência, se previstas obrigações explícitas sobre proteção ao meio ambiente estará respeitado o princípio da sustentabilidade. Embora a Lei nº 8987/1995 não preveja como cláusula essencial do contrato de concessão o estabelecimento de obrigação específica de defesa ambiental, a Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001, analisada melhor adiante, dispõe dever o contrato de concessão refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais as relativas a modo, forma e condições de exploração da infra-estrutura e da prestação dos serviços, inclusive quanto à segurança das populações e à preservação do meio ambiente (art. 35, inciso III). Tal artigo é reforçado pelo art. 37, inciso I, o qual regra que o contrato estabelecerá que o concessionário estará obrigado a adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias para a conservação dos recursos naturais. O usuário do serviço público sob concessão tem direitos e obrigações previstos na Lei nº 8987/1995, mas nada há expressamente relativo à proteção ao meio ambiente, embora deva o usuário levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado (art. 7º, inciso IV); e comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço (art. 7º, inciso V). A Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995 prevê no art. 3º que, nos casos de prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos e na aplicação dos arts. 42, 43 e 44 da Lei nº 8987/1995, serão observadas pelo Poder Concedente, dentre outras, determinações de aumento da eficiência das empresas concessionárias, visando à elevação da competitividade global da economia nacional (inciso III); e uso racional dos bens coletivos, inclusive os recursos naturais (inciso V). Para haver concessão rodoviária, o Governo Federal criou a ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) por meio da Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001. Cabe à ANTT, como atribuição específica pertinente ao Transporte Rodoviário, dentre outras, publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros (art. 26, inciso VI). A Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001 também traz outros dispositivos que vinculam à concessão à proteção ao meio ambiente, quando: a) cria o CONIT - Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, vinculado à Presidência da República, com a atribuição de propor ao Presidente políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, em conformidade com as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo (art. 5º, inciso I); b) dispõe que o

gerenciamento da infra-estrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos por princípios gerais, inclusive a compatibilização dos transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos (art. 11, inciso V); e c) como uma das diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre, promove a adoção de práticas adequadas de conservação e uso racional dos combustíveis e de preservação do meio ambiente (art. 12, inciso V). O Regimento Interno e a Estrutura Organizacional da ANTT, aprovado pela Resolução nº 3000 de 28 de janeiro de 2009, também obriga esta Agência à proteção ao meio ambiente no art. 59, inciso I, quando prevê que compete à Superintendência de Estudos e Pesquisas desenvolver estudos e promover pesquisas que objetivem a definição de um modelo para análise permanente dos sistemas de transportes sujeitos a regulação da Agência, envolvam a qualidade dos serviços, seus custos, a integração física e operacional entre os modais, o desenvolvimento de tecnologias, a preservação do meio ambiente e a ampliação da competitividade do País no mercado internacional. Todos esses dispositivos legais tem possibilidade de efetividade com a aplicação de penalidades em caso de descumprimento, o que é permitido pela Resolução nº 2689 de 13 de maio de 2008 (aprova Regulamento que estabelece procedimentos para aplicação de penalidades de advertência e multa na exploração da infra-estrutura rodoviária federal administrada pela ANTT); e pela Resolução nº 2665 de 23 de abril de 2008 (regulamenta as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infra-estrutura rodoviária federal sob concessão).

## 5. Considerações Finais

---

A sustentabilidade é considerada pelo Governo Federal nos principais dispositivos legais sobre contratos de concessão de rodovia, pois há o estabelecimento de obrigações quanto à proteção ambiental, assim como de penalidades em casos de descumprimento destas. Faz-se preciso analisar os contratos de concessão federal de rodovias a fim de identificar de que forma o Poder Concedente obriga as Concessionárias e os usuários do serviço público de rodovias à defesa ambiental e, mais ainda, qual o estado atual do adimplemento destes deveres e da fiscalização da Agência reguladora.

## Referências Bibliográficas

---

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em , acesso em 25.8.2011. BRASIL. Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em , acesso em 25.8.2011. BRASIL. Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em , acesso em 28.8.2011. BRASIL. Resolução ANTT nº 2665 de 23 de abril de 2008. Aprova Regulamento que estabelece procedimentos para aplicação de penalidades de advertência e multa na exploração da infra-estrutura rodoviária federal administrada pela ANTT. Disponível em , acesso em 28.8.2011. BRASIL. Resolução ANTT nº 2689 de 13 de maio de 2008. Aprova Regulamento que estabelece procedimentos para aplicação de penalidades de advertência e multa na exploração da infra-estrutura rodoviária federal administrada pela ANTT. Disponível em , acesso em 28.8.2011. Cultura e sustentabilidade. *Le Monde Diplomatique*, 1º de abril de 2010. Disponível em , acesso em 28.8.2011. FREIRIA, Rafael Costa. Direito, gestão e políticas públicas ambientais. - São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2011 KUPFER, David. Economia Industrial fundamentos teóricos e práticas no Brasil / David Kupler e Lia Hasenclever Rio de Janeiro: Campus, 2002 MEZZARROBA, Ordes e MONTEIRO, Cláudia Servilha. Manual de metodologia da pesquisa no Direito. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2006 MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2011.