

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL III**

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

JOANA STELZER

MAGNO FEDERICI GOMES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito, economia e desenvolvimento sustentável III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Joana Stelzer, Magno Federici Gomes – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-332-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Economia. 3. Desenvolvimento Sustentável. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL III

Apresentação

O XXV Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado em Curitiba, nos dias 7 a 10 de dezembro de 2016, foi promovido em parceria com o Curso de Pós-graduação em Direito (Mestrado Empresarial e Cidadania), da UNICURITIBA – Centro Universitário de Curitiba, tendo como tema geral CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

O grupo de trabalho DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL III teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram defendidos dezessete trabalhos, efetivamente debatidos e que integram esta obra, a partir dos seguintes eixos temáticos: Direito e Economia em geral; Direito, Desenvolvimento Sustentável e Ensino Jurídico; Direito socioambiental; e, Desenvolvimento econômico e a questão social.

No primeiro bloco, denominado Direito e Economia em geral, iniciaram-se os trabalhos com o texto: O APPROACH DA COMPLEXIDADE AO DIREITO E ECONOMIA: UMA NECESSÁRIA INTERAÇÃO, de autoria de Lara Bonemer Azevedo da Rocha e Antonio Bazilio Floriani Neto, que aproxima o direito, a economia e o método da complexidade como instrumento analítico indispensável, superando a visão reducionista e estanque de situações sociais, dentro da nova economia institucional (neoinstitucionalismo). Ao final, propõem a interação como instrumento para desenvolver o ferramental econômico.

O segundo artigo, REFLEXÃO SOBRE ORTODOXIA ECONÔMICA E ESTADO DE EXCEÇÃO ENQUANTO AMEAÇAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, elaborado por Matheus Fernando de Arruda e Silva e Mirta Gladys Lerena Manzo de Misailidis, possui o fito de demonstrar que, ante a premência econômica, os direitos fundamentais das pessoas são relativizados pela utilização do paradigma econômico ortodoxo neoliberal em conflito com o capitalismo humanista, fazendo ressaltar a ideologia governamental que outorga prioridade a economia, prejudicando o social.

O terceiro, denominado O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICO-SOCIAL: UMA PROPOSTA DE VETOR DO FREE TRADE AO FAIR TRADE, de Joana Stelzer, uma das coordenadoras deste Grupo de Trabalho, e Daniel Rocha Chaves, avaliou o emprego do

princípio da eficiência econômico-social como matriz interpretativa, dentro do comércio internacional, para migrar do modelo de Free Trade para Fair Trade, a partir de uma ótica sob a análise econômica do direito.

Após, O NÍVEL TOLERÁVEL DE INFRAÇÕES COMO DEFINIDOR DA ATUAÇÃO ÓTIMA DO DIREITO, de autoria de Guilherme Perussolo e Tiago Costa Alfredo, estudou a proporcionalidade inversa entre o reforço de uma norma e a perda da eficiência procedimental, sugerindo como solução um nível tolerável de infração.

Em quinto lugar, O CONTEÚDO LOCAL COMO MECANISMO PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL, de Flávio Pansieri, cujo objetivo foi estudar a política de conteúdo local para efetivar o desenvolvimento nacional, bem como os rumos estabelecidos pelo governo para superar a crise instalada no setor petrolífero.

No segundo eixo, chamado Direito, Desenvolvimento Sustentável e Ensino Jurídico, apresentaram-se cinco artigos científicos.

O primeiro, DIREITO AO DESENVOLVIMENTO – DAS CIÊNCIAS ECONÔMICAS AOS DIREITOS HUMANOS, elaborado por Pedro Ernesto Celestino Pascoal Sanjuan e Henrique Ribeiro Cardoso, analisou a evolução histórica das teorias econômicas para criar um novo modelo ético, ressignificando a reconstrução dos direitos humanos no âmbito internacional no pós guerra mundial, considerando, ainda, o desenvolvimento político, cultural, econômico e social.

Logo depois, o trabalho MULTIDIMENSIONALIDADE E REGULAMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria do também coordenador Magno Federici Gomes e Ariel Augusto Pinheiro dos Santos, investigou a locução desenvolvimento sustentável e suas dimensões no ordenamento positivo. Em síntese, inaugurou-se uma ressignificação do termo desenvolvimento sustentável na legislação, a partir de 2000, instituindo um verdadeiro princípio orçamentário.

O terceiro texto, PODER ECONÔMICO PRIVADO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria de Marcos Cardoso Atalla, objetivou, a partir de conteúdos históricos até o marco da revolução industrial, sugerir modalidades de conciliação do poder econômico privado com o meio ambiente. Apoiado na doutrina neoliberal, pautou suas respostas na regulação do poder econômico privado, na mudança de postura da sociedade e no consumo consciente dos bens de produção.

Em quarto lugar, A IMPORTÂNCIA DA DISCIPLINA DE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO PARA O DESENVOLVIMENTO DA INTERDISCIPLINARIDADE INDISPENSÁVEL AOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL, do coordenador, Everton das Neves Gonçalves, e Márcia Luisa da Silva. O texto, que objetiva superar a crise do ensino jurídico, demonstrou a relevância de disciplinas que extrapolam a dogmática jurídica pura e simples, como a matéria Análise Econômica do Direito, para formar discentes críticos e com competências para sobrepujar os problemas atuais.

O quinto, ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E SEU RETROSPECTO HISTÓRICO: UM PANORAMA PARA A COMPREENSÃO DA IMPORTÂNCIA DA ECONOMIA PARA O ESTUDO E PRÁTICA JURÍDICA, de autoria Nathália Augusta de Lima Pires e Karen Beltrame Becker Fritz, tratou do pequeno desenvolvimento da matéria Análise Econômica do Direito na maioria das Instituições de Ensino Superior. A partir de um retrospecto histórico e do estudo das teorias econômicas sob os sistemas jurídicos, a finalidade foi demonstrar que a economia é extremamente importante, tanto para prática quanto para a dogmática jurídica, bem como para compreensão de regras e decisões judiciais.

Na terceira fase temática, intitulada Direito socioambiental, o primeiro artigo foi: PROPOSTAS DE SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, de Maria Helena da Costa Chianca. Nele analisou-se a função e o papel do licenciamento burocratizado para mensurar o impacto gerado por empreendimentos, com ênfase nos aspectos favoráveis e desfavoráveis, sejam eles econômicos, sociais e ambientais. Assim, estudaram-se as propostas de modificação legislativa no Congresso Nacional e no CONAMA, que transferem ao empreendedor os ônus de prevenção e precaução sobre o empreendimento.

Por sua vez, o trabalho intitulado A SOCIEDADE CONSUMOCENTRISTA E SEUS REFLEXOS SOCIOAMBIENTAIS: A COOPERAÇÃO SOCIAL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL, escrito por Agostinho Oli Koppe Pereira e Cleide Calgaro, estuda a sociedade consumocentrista e os problemas socioambientais decorrentes do descarte de produtos de consumo. Concluiu-se que a democracia participativa, as políticas públicas e a cooperação social podem assegurar a preservação ambiental e a melhoria social, afastando os efeitos negativos da sociedade hiperconsumista.

Nesse íterim, passou-se ao TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DE FORMA SUSTENTÁVEL, de Patrícia Leal Miranda de Aguiar e Ana Luiza Novais Cabral, que elaborou uma crítica técnica e econômica sobre as modalidades de

tratamento e dispensa de resíduos sólidos do país, bem como o consumo exacerbado, empregando como marco teórico a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10) e o desenvolvimento sustentável.

O quarto texto dessa temática foi MEIO AMBIENTE DO TRABALHO: A PREVENÇÃO DE SITUAÇÕES DE RISCO À SAÚDE DO TRABALHADOR EM OBSERVÂNCIA AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, escrito por Marcelo Kokke Gomes e Daiana Felix de Oliveira, que tratou do panorama nacional da ausência de efetividade e implementação de medidas que protejam o meio ambiente laboral, afetando os cidadãos e a coletividade como um todo. Concluiu pela indispensabilidade de práticas sociais que implementem ações preventivas contra situações de risco à saúde do trabalhador, para efetivar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A parte final, cujo eixo foi Desenvolvimento econômico e a questão social, começou com a exposição de DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE REGIONAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA, escrito por José Henrique Specie, que, a partir da Constituição da República de 1988, apresenta o dilema do desenvolvimento nacional pela sobreposição das desigualdades regionais e os instrumentos que intentam materializar os comandos constitucionais para superação de tal problema. Concluiu pela indispensabilidade de um Plano Nacional de Desenvolvimento Científico e Social, para se alcançar o progresso social e econômico no país.

A seu turno, o trabalho BOLSA FAMÍLIA: UMA ARMADILHA DA POBREZA, de autoria de Márcio José Alves de Sousa, versou sobre o assistencialismo implementado pelo Governo brasileiro, por meio da política pública social de Bolsa Família, perpassando pelo orçamento, pelo seu desenvolvimento e pelas teorias de pobreza.

Finalmente, o artigo A MAZELA DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA ANALISADA SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL, de Danieli Aparecida Cristina Leite Faquim e Renato Bernardi, analisa a escravidão contemporânea sob o paradigma do constitucional Estado Democrático de Direito. Buscou-se demonstrar a função do Direito laboral que certamente pode melhorar a qualidade de vida e as condições de trabalho, fomentando a dignidade da pessoa humana.

Como conclusão, a coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade.

Os artigos, ora publicados, pretendem fomentar a investigação interdisciplinar entre o Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Assim, convida-se o leitor a uma leitura atenta desta obra.

Prof. Dr. Magno Federici Gomes - ESDHC e PUC Minas

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves - UFSC

Profa. Dra. Joana Stelzer - UFSC

PROPOSTAS DE SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

PROPOSALS TO SIMPLIFY THE ENVIRONMENTAL LICENSING.

Maria Helena da Costa Chianca ¹

Resumo

O licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente que exerce papel essencial ao proporcionar a análise da viabilidade do impacto causado por um empreendimento, sopesando os prós e contras ambientais, sociais e econômicos. Contudo, verifica-se atualmente que este instrumento está excessivamente burocratizado, responsável pela análise de questões que não são da sua alçada, e funcionando muito aquém da sua plena eficácia. Assim, este trabalho tem por objetivo analisar as recentes propostas de alteração legislativa que estão em trâmite no Senado, na Câmara, e no CONAMA, e avaliar a tentativa de simplificação do licenciamento ambiental dessas propostas.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Simplificação do licenciamento, Propostas legislativas

Abstract/Resumen/Résumé

Environmental licensing is an instrument of the Brazilian National Environmental Policy which plays essential role in providing analysis of the viability of the impact of an enterprise, analyzing the environmental, social and economic pros and cons. However, currently this instrument is overly bureaucratized, responsible for examining issues that are not of their jurisdiction, and working well short of its full effectiveness. This work aims to analyze the recent legislative changes that are pending in the Senate, the House, and the CONAMA, and evaluate the attempt to simplify the environmental licensing of these proposals.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental licensing, Licensing simplification, Legislative proposals

¹ Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade na UNIRIO. Assessora Jurídica da Presidência do Instituto Estadual do Ambiente. Especialista em Direito Ambiental.

1. Introdução

O licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e, além disso, é instrumento de regulação econômica do mercado no tocante aos aspectos ambientais, com isso, exerce papel essencial ao proporcionar ao Poder Público à análise da viabilidade ambiental do impacto causado por um empreendimento, sopesando os prós e contras, não só ambientais, mas também os sociais e econômicos, e, quando a decisão for pela sua viabilidade, determinar mecanismos de reparação, mitigação, e/ou compensação desses impactos, de forma a garantir o bem estar da população.

Vale destacar a abordagem do professor Paulo de Bessa Antunes ao explicar esse instrumento:

(...) a utilização dos recursos ambientais não é inteiramente livre, pois demanda uma autorização especial do estado que é feita por meio do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, o qual se dá sempre que uma atividade ou empreendimento seja considerado efetiva ou potencialmente poluidor, ou seja capaz de causar degradação ambiental. O licenciamento ambiental, de mero procedimento administrativo e rotineiro, acabou se transformando no centro de quase toda a polêmica em torno do meio ambiente que, por um motivo, ou por outro, acaba se reduzindo a uma discussão sobre o licenciamento ambiental e suas formalidades (ANTUNES, 2013, p. 201).

O licenciamento ambiental foi inicialmente previsto no Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto-Lei Estadual nº 134/1975, que tornou obrigatória a prévia autorização para operação ou funcionamento de instalação ou atividades real ou potencialmente poluidoras, sendo regulamentado em 1977, pelo Decreto Estadual nº 1633, que instituiu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras do Estado.

A Lei do Estado de São Paulo nº 997/1976 foi a primeira a estabelecer o sistema de três tipos de licenças ambientais: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), posteriormente adotado em todo o Brasil.

Em nível federal, a lei que estabeleceu a necessidade de promover o licenciamento ambiental para estabelecimento e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, foi a Lei 6.938/1981 (art. 10). Na sequência, o Decreto Federal nº 99.274/1990 estabeleceu as condições para o licenciamento federal, prevendo também a tripla licença.

Com o decorrer do tempo o instrumento foi evoluindo e hoje não prevê somente o licenciamento ordinário de tripla licença. A legislação do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, prevê atualmente, no Decreto Estadual nº 44.820/2014, além da LP, LI e LO, outras licenças mais simplificadas, como a Licença Ambiental Simplificada (LAS), que aprova numa

única fase a viabilidade, concepção, instalação operação de empreendimento ou atividade que seja de médio ou baixo impacto.

O Estado da Bahia já adota uma forma de licenciamento considerada como auto declaratória, o licenciamento por adesão e compromisso, utilizado para alguns tipos de empreendimentos menos impactantes, ou cujos impactos já sejam amplamente conhecidos, de modo que possa ser adotado um procedimento padrão de condicionantes e fiscalização para aquele licenciamento em específico, conforme previsto no art. 45, VIII, da Lei Estadual nº 10.431/2006, alterada pela Lei Estadual nº 12.377/2011.

Hoje esse procedimento que adota a emissão de três licenças ambientais vem sendo repensado, pelo menos para os empreendimentos que não são considerados potenciais causadores de significativo impacto ambiental. O Banco Mundial elaborou um trabalho específico sobre os métodos e procedimentos do licenciamento ambiental brasileiro no setor elétrico e dentre as suas conclusões vale destacar a seguinte:

O Brasil é um dos poucos países, senão o único, a ter um processo trifásico (licença prévia, licença de instalação e licença de operação), com procedimentos separados para a concessão das licenças em diferentes estágios. Tal formato contribui para transferir, repetir ou reintroduzir conflitos, gerando, assim, um alto grau de incertezas, longos atrasos e com custos de transação igualmente altos (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 11).

Ressalta-se que cada ente licenciador possui sua própria regra de licenciamento ambiental, sendo que a forma como esse controle é exercido num determinado estado ou pela União, não significa que ele será promovido da mesma forma pelo outro ente licenciador na sua esfera de competência, em razão de se tratar de procedimento administrativo, em que cada ente federativo é dotado de autonomia para estabelecer o seu. Existem diretrizes gerais estabelecidas pela Constituição da República, pela PNMA, pela Lei Complementar nº 140/2011 e por Resoluções do CONAMA, como a 001/1986 e a 237/1997, mas os Estados e Municípios também podem regulamentar a matéria dentro das suas esferas de competências.

Verifica-se atualmente que este instrumento está excessivamente burocratizado, responsável pela análise de questões que não deveriam ser da sua alçada, por não estarem relacionadas com o tema ambiental ou por serem objeto de outros instrumentos da PNMA, e, com isso, funcionando muito aquém da sua plena eficácia. Eduardo Fortunato Bim ao falar sobre essa questão, expõe que:

Provavelmente pelo prestígio derivado da preocupação com o meio em que vivemos, aos poucos o licenciamento ambiental está se transformando no redentor de todos os problemas que o circulam, existe uma tendência de internalizar no licenciamento ambiental questões que não agregam nada em termos de controle ambiental, como questões dominiais, possessórias,

urbanísticas locais etc., ou para suprir a ausência de Estado (BIM, 2015, p. 51).

O licenciamento ambiental é uma das ferramentas mais importantes do Direito Ambiental para a prevenção e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras. No entanto, por ser um dos únicos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei Federal nº 6.981/1981) que de fato encontra-se implantado e vem sendo operacionalizado, a realidade do licenciamento é a de que ele acaba por reunir todas as responsabilidades ambientais e de planejamento de uma região, tornando mais difícil do que já é o trabalho de análise do licenciamento.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo *et al.* destacam que:

O processo da execução do licenciamento é que tem sido amplamente questionado pelos agentes econômicos, pela sociedade civil e até mesmo pelos órgãos governamentais mais preparados administrativamente; ora tem sido acusado de discricionário, atendendo a interesses específicos, ora de incompetente, pela demora das decisões, fatos que têm suscitado debates e discussões em toda a sociedade interessada conforme seu campo de atuação (FIORILLO, *et. al.*, 2015, p. 245).

Muitos são os fatores que levam à burocratização demasiada desse instrumento, seja pelo fato dele ser o único instrumento da PNMA que efetivamente vem sendo operacionalizado, o que faz com que ele abranja tudo sobre a matéria ambiental; seja pela ineficiência dos órgãos ambientais, em que muitos estão despreparados, descapacitados, e/ou abarrotados de processos para um número ínfimo de funcionários; seja por ele ser aplicado de forma semelhante para qualquer tipologia de empreendimento, independente da magnitude do seu impacto.

Sob o argumento da tão criticada morosidade do licenciamento ambiental, nos últimos anos passamos a ter em voga quatro propostas bem significativas de modificação/regulamentação do licenciamento ambiental: i) Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 65/2012; ii) Projeto de Lei do Senado (PLS) 654/2015; iii) diversos Projetos de Lei da Câmara, que atualmente foram apensados e tramitam com a numeração do Projeto de Lei (PL) 3.729/2004; e iv) Proposta em tramitação no CONAMA de alteração das Resoluções 001/1986 e 237/1997 do CONAMA.

Dentro desse contexto, o presente trabalho tem por objetivo analisar as recentes propostas de alteração legislativa que estão em trâmite no Senado Federal, na Câmara Federal, e no CONAMA, e avaliar a tentativa de simplificação e desburocratização do licenciamento ambiental, por trás de todas essas propostas.

2. PEC 65/2012.

A PEC 65/2012 (SENADO, 2012) propõe o acréscimo do §7º ao art. 225 da Constituição da República de 1988, com a seguinte redação:

Art. 225. (...)

§7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente.

A proposta em questão é uma grande incoerência, e de difícil compreensão para todos que trabalham na área, pois a redação do §7º anula o licenciamento ambiental, uma vez que a apresentação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) já implicará na aprovação automática da obra, que só poderá ser suspensa ou cancelada por fato superveniente. Ou seja, não existe mais análise por parte do órgão ambiental do estudo e seus resultados, nem sobre a viabilidade do empreendimento, já que uma vez elaborado o estudo, o empreendimento está apto a ser executado e o poder público inviabilizado de exercer qualquer controle sobre ele.

Contudo, a redação do §7º não condiz nem com o que está escrito na ementa da proposta, nem com as justificativas para a proposta. A ementa da proposta assevera que “acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição da República de 1988, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental” (SENADO, 2012), ou seja, de acordo com a ementa, o disposto só valeria para obra pública, e a impossibilidade de sua suspensão ou cancelamento só ocorreria após a emissão da licença ambiental, mas não é isso que a redação do §7º diz.

Além da ementa, a justificativa da PEC 65/2012 também fala sobre o problema de obras públicas inacabadas, que se iniciam e depois são paralisadas por decisão judicial, demonstrando que o objetivo era abranger apenas as obras públicas, bem como, que a intenção é que após a emissão da licença ambiental, essa não possa ser suspensa ou cancelada, salvo por fatos novos, ou supervenientes quando da realização do EIA, segue trecho da justificativa apresentada:

Por isso, a proposta que ora apresentamos assegura que uma obra uma vez iniciada, após a concessão da licença ambiental e demais exigências legais, não poderá ser suspensa ou cancelada senão em face de fatos novos, supervenientes à situação que existia quando elaborados e publicados os estudos a que se refere a Carta Magna (SENADO, 2012).

Essa proposta, por sua incoerência e por anular o licenciamento ambiental, provocou uma reação negativa muito forte por parte da sociedade, dos órgãos de controle e do poder público, tendo sido realizadas Audiência Públicas sobre o tema, mas ela ainda se encontra em tramitação.

Fato é que além da incoerência entre a ementa, a justificativa e a redação do §7º, a proposta também é contraditória com todo o restante da Constituição da República de 1988, uma vez que anula o controle exercido pelo poder público previsto tanto no art. 23, III, IV e VI, como no art. 225, *caput* e suas demais disposições, todos da Constituição da República de 1988.

3. PLS 654/2015.

O PLS 654/2015 (SENADO, 2015) propõe a criação do procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional, conforme a redação do seu art. 1º:

Art. 1º Esta Lei estabelece regras para o licenciamento ambiental especial de empreendimentos de infraestrutura estratégicos para o desenvolvimento nacional sustentável e necessários à redução das desigualdades sociais e regionais, tais como empreendimentos de:

I – sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário;

II – portos e instalações portuárias;

III – energia;

IV – telecomunicações; (...)

§ 2º O Poder Executivo indicará, por decreto, os empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial previsto nesta Lei.

Sendo assim, o âmbito de aplicação dessa proposta é restrito apenas ao que for considerado como empreendimento de infraestrutura estratégico, que de acordo com o citado art. 1º será definido pelo Poder Executivo, os quais serão submetidos ao licenciamento ambiental especial, regulado pelo projeto de lei.

O art. 4º do projeto estabelece as etapas desse licenciamento ambiental especial, com destaque para duas inovações:

i) O inciso V determina que o órgão ambiental licenciador só poderá solicitar esclarecimento e complementações uma única vez, sem ressalvas, o que pode parecer um ganho para os empreendedores, presumindo uma certa celeridade, mas pode na verdade significar uma grande perda, já que os estudos poderão não estar a contento, podem não ter atendidos a todas as determinações do órgão ambiental licenciador, acarretando no indeferimento do licenciamento, o que imagino que não ser a intenção do legislador; e

ii) Os incisos VII e VIII preveem a concessão de duas licenças, a licença ambiental integrada, que parece substituir as licenças prévia e de instalação (mas isso não está claro no projeto), e a licença de operação, que de acordo com a conceituação dada pelo projeto (art. 2º, XI), permitirá a operação do empreendimento estratégico, após a análise da conformidade do

empreendimento implantado com a licença ambiental integrada, e com os projetos, planos e estudos apresentados.

Por sua vez, o art. 5º do projeto estabelece os prazos a serem cumpridos em cada etapa do licenciamento ambiental especial, com destaque para as regras criadas pelos §§3º e 4º do dispositivo, que determinam: que o descumprimento dos prazos por parte dos órgãos intervenientes no licenciamento acarretará na sua aquiescência ao processo de licenciamento ambiental especial; e que no momento da expedição da licença de operação não poderá o órgão licenciador impor novas condicionantes ou exigências ao empreendimento não previstas na licença integrada, salvo nos casos de superveniência de fato imprevisto originalmente.

Os artigos 11 e 12 preveem a necessidade de prestação de informações ambientais à sociedade relacionadas ao processo de licenciamento ambiental especial, o que ocorrerá por meio do Programa de Comunicação Ambiental, que será executado pelo empreendedor sobre a orientação do órgão licenciador. Verifica-se que o projeto de lei não prevê a realização de Audiência Públicas, mesmo para os licenciamentos de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

O projeto em questão demonstra-se um tanto polêmico ao estabelecer prazos exíguos de análise para os órgãos, e anuência tácita em caso de descumprimento desses prazos por parte dos órgãos intervenientes no licenciamento, e possibilidade de apenas uma determinação de complementação de informações, sem fazer ressalvas quanto à fatos novos ou documentos apresentados incompletos.

Deve-se ponderar que restringir dessa forma o trabalho dos órgãos ambientais, pode ter implicações desastrosas para o meio ambiente, ferindo princípio da prevenção, ou mesmo para o empreendedor, que poderá vir a ter o seu licenciamento indeferido por apresentar estudos incompletos ou mal feitos.

Quanto à ausência de previsão de audiência públicas, acredito que essa forma de participação da sociedade no licenciamento de fato não tem funcionado, seja por estar sendo operacionalizada de forma errada; seja por pessoas se aproveitarem do momento para reivindicar questões não relacionadas ao licenciamento ambiental; seja por essa ser uma das poucas formas em que a população pode se manifestar perante o Poder Público, não só sobre questões ambientais, mas sobre todos os problemas que afligem a região.

Desta forma, se o Programa de Comunicação Ambiental conseguir suprir essa necessidade de participação social no licenciamento, esse projeto trará um grande ganho socioambiental para o instrumento, no entanto, com prazos tão exíguos de tramitação (art. 5º),

será difícil para o órgão ambiental ou o comitê específico conseguir analisar o licenciamento e ainda observar as manifestações da sociedade, que muitas vezes são divergentes entre si.

4. Substitutivo adotado aos PLs 3.729/2004, 3.957/2004, 5.435/2005, 1.147/2007, 358/2011, 1.700/2011, 5.716/2013, 5.918/2013, 6.908/2013, 8.062/2014 e 1.546/2015

Em outubro de 2015, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara Federal reuniu num único texto os diversos projetos de lei que tramitavam nessa casa com propostas de regulamentar o licenciamento ambiental, quais sejam: 3.729/2004, 3.957/2004, 5.435/2005, 1.147/2007, 358/2011, 1.700/2011, 5.716/2013, 5.918/2013, 6.908/2013, 8.062/2014 e 1.546/2015 (CÂMARA FEDERAL, 2015).

Hoje o PL principal é o 3.729/2004, e os demais seguem apensados a esse, sendo que foi proposta pela Comissão uma nova redação, que contemplasse disposições de todos os projetos, passando esse documento a ser chamado de substitutivo aos projetos de lei citados.

A proposta desse substitutivo é a criação de uma lei geral do licenciamento ambiental, desta forma, diferente do PLS 654/2015, ele visa estabelecer regras gerais sobre a matéria e abranger o licenciamento como um todo.

O substitutivo mantém muitas das regras hoje usadas para o licenciamento ambiental, mas também cria muitas novidades, e por ser um PL bem extenso, decidiu-se por apresentar apenas o que pode ser considerado como uma novidade frente ao licenciamento ambiental atual.

No capítulo 1 da proposta, sobre as disposições gerais, o art. 4º, fala-se da celeridade e economia processual, e o seu parágrafo único estabelece que deve ser priorizada a tramitação eletrônica de estudos e documentos, bem como a disponibilização de informações ao público, o que chancela a nossa atual realidade, em que tudo é feito eletronicamente, o que agiliza sobremaneira os procedimentos, podendo ajudar muito na diminuição do tempo de tramitação da análise dos licenciamentos.

O art. 5º, §1º, ratificando o que já foi previsto pela Lei Complementar 140/2011, prevê que a oitiva dos interessados, inclusive das autoridades envolvidas, no licenciamento ambiental tem caráter consultivo, e não vincula a decisão da autoridade licenciadora.

O capítulo 2 do substitutivo trata das licenças ambientais e seus tipos. Dentre as licenças que poderão ser emitidas, o art. 7º incluiu além das já conhecidas licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO), a licença de operação corretiva (LOC), que visa regularizar empreendimento em desacordo com a legislação, mediante a fixação de condicionantes que viabilizem sua continuidade e conformidade com as normas ambientais.

Além dessas licenças, o art. 9º prevê a possibilidade de emissão de uma autorização, antes da LO, para a avaliação prévia da eficácia e eficiência dos sistemas de controle de poluição.

O art. 10 proíbe a inclusão de condicionantes com exigências de estudos complementares para a confirmação de sua validade, ou seja, todos os estudos que devem ser executados para avaliar que o empreendimento é ambientalmente viável devem ser realizados antes da emissão da licença. E o §2º do artigo estabelece que a licença ambiental passa a ter força de título executivo extrajudicial no que se refere às condicionantes ambientais.

Ainda sobre condicionantes, o art. 11 determina uma ordem de prioridade para que se estabeleçam as condicionantes ambientais, prevendo expressamente a aplicação da diretriz de maximização dos efeitos benéficos do empreendimento. Esse artigo pode fazer muita diferença na aplicação prática do licenciamento pelos órgãos ambientais, ele começa a estabelecer diretrizes para o nosso modelo de desenvolvimento, uma vez que coloca claramente que havendo a alternativa de se evitar qualquer efeito adverso, esta deverá ser seguida, independentemente do impacto econômico.

No art. 12 foi previsto expressamente que as medidas protetivas, mitigadoras e compensatórias integrantes da licença ambiental devem estar vinculadas aos efeitos reais ou potenciais do empreendimento, cancelando o entendimento de que essas medidas devem sempre estar relacionadas com os impactos provenientes do empreendimento licenciado.

O art. 13 prevê a possibilidade de o órgão ambiental licenciador estabelecer condições especiais no processo de licenciamento ambiental, caso sejam adotadas pelo empreendedor novas tecnologias que comprovadamente permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões ambientais mínimos estabelecidos na legislação.

Outra inovação é a de que o órgão ambiental poderá exigir a comprovação da capacidade econômico-financeira do empreendedor para arcar com os custos decorrentes da obrigação de reparação de danos ambientais eventualmente decorrentes da atividade, bem como, poderá exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos ambientais, conforme estabelecido no art. 14, VI e VII.

Passando para as formas de licenciamento estabelecidas no substitutivo, foi criada a nomenclatura do licenciamento ordinário, que no teor dos artigos 15 e 16 seria aplicado para os empreendimentos que possam causar significativo impacto ambiental, sujeitos à EIA, e à emissão sequencial da LP, LI e LO.

A outra forma de licenciamento seria o simplificado, que abrangeria todos aqueles que não se enquadrassem no licenciamento ordinário (art. 19). Não fica definido de forma

clara qual a licença que será emitida nessa forma de licenciamento, e §2º do art. 19, que trata da sua renovação, fala de LO, assim como também fala de uma licença única, a qual não é prevista no art. 7º, que trata dos tipos de licença que poderão ser emitidas.

Esse §2º também prevê a possibilidade da licença a ser emitida no licenciamento simplificado poder ser renovada automaticamente, a partir da declaração do empreendedor de que as características e o porte do empreendimento não serão alterados, desde que o empreendimento não tenha sofrido sanções, nem a legislação aplicável tenha sido alterada.

O art. 20 prevê que o órgão ambiental licenciador poderá submeter um empreendimento considerado como de significativo impacto ambiental ao licenciamento simplificado, caso ele tenha sido objeto de avaliação ambiental estratégica (AAE) ou outro instrumento semelhante de avaliação ou gestão territorial, previamente aprovados. Aqui vemos a necessidade de integração dos diversos instrumentos previstos pela política ambiental, visando auxiliar o processo de licenciamento ambiental.

De fato, se já existem estudos de diagnóstico da área contemplando o empreendimento, o EIA pode vir a ser substituído por um estudo mais simples, que abranja apenas o que ainda não foi analisado por esses outros instrumentos. Contudo, trata-se de uma flexibilização do disposto no art. 225, §1º, IV da Constituição da República de 1988, a qual tem que ser tratada com cuidado para não ferir a previsão constitucional.

Se em razão da realização da AAE ou de outro instrumento semelhante de avaliação ou gestão territorial, ficar entendido que um empreendimento normalmente caracterizado como de significativo impacto ambiental, não irá gerar essa magnitude de impacto, o disposto no art. 225, §1º, IV da Constituição da República de 1988 estará sendo observado. Caso contrário, embora a previsão do substitutivo seja razoável, ela ainda assim estará contraditória ao estabelecido no citado dispositivo constitucional.

Os licenciamentos ambientais de empreendimentos que envolvam o uso, o parcelamento ou a ocupação de solo urbano, realizados pelo ente municipal, deverão ser objeto de uma licença ambiental e urbanística integrada, nos termos do art. 21 da proposta.

Por fim, em relação ao licenciamento simplificado, o art. 22 determina que a autoridade licenciadora deve estabelecer critérios para simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental de empreendedor que implantar planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando à melhoria contínua e ao aprimoramento do desempenho ambiental.

A última forma de licenciamento prevista é a do licenciamento corretivo, disposta no art. 23, voltado para a regularização de empreendimentos que estejam em desacordo com a legislação ambiental, e o §1º determina que se for concluída a impossibilidade de expedição

da LOC, devem ser estipuladas as medidas para desmobilização e recuperação do ambiente afetado.

Os artigos 24 e 25 preveem que o CONAMA e os Conselhos Estaduais de meio ambiente devem definir as tipologias de licenciamento que estarão dispensados de licenciamento ambiental, em razão do seu baixo impacto ambiental e considerando a região de sua implantação. Mas esses empreendimentos, de acordo com o art. 27, devem ser objeto de registro eletrônico integrado com o Sinima.

O capítulo 3 aborda o assunto Estudos Ambientais, compreendendo o EIA/RIMA e outros estudos. O art. 28 contempla o conteúdo do EIA, muito semelhante ao que já é previsto na Resolução CONAMA 001/1986, mas merece destaque para o inciso I, que estabelece que as alternativas tecnológicas e locacionais serão analisadas “quando couber”.

Eis um grande avanço dessa norma, já que as previsões normativas anteriores não previam essa flexibilização, fazendo com que diversos empreendimentos que possuem rigidez locacional, como extração mineral, ampliação de empreendimentos, dentro outros, tivessem que inventar outras hipóteses de alternativa locacional apenas para preencher requisito, não existindo ganho com essa obrigação, nem ao meio ambiente, nem para a análise do órgão ambiental.

Dentro da linha de abordagem desse trabalho, também merece destaque para os artigos 28, V e 29, §3º, III da proposta, uma vez que dispõem, respectivamente, que o EIA deve contemplar a análise da compatibilidade do empreendimento com políticas, planos e programas governamentais, propostos e em implantação da área de influência do empreendimento, o que antes só existia a previsão de observação; e o Termo de Referência (TR) a ser emitido pelo órgão ambiental deverá conter a lista das políticas, planos e programas governamentais existentes, propostos e em implantação na área de influência do empreendimento, facilitando a análise da viabilidade ambiental que deve ser o escopo do EIA.

Mais uma vez verifica-se a necessidade, para que o licenciamento ambiental seja analisado com sucesso, de políticas, planos e programas governamentais que já tenham estabelecido qual a pretensão do governo para uma determinada área, e para a atividade a ser licenciada, não deixando na mão do licenciamento a definição de tudo.

Outra novidade sobre o EIA está prevista no art. 33, que estabeleceu que nos casos de empreendimentos múltiplos ou compostos por fases autônomas, localizados na mesma área de influência, o órgão ambiental licenciador poderá aceitar um único EIA, ou no caso de licenciamento simplificado, outro estudo ambiental, ambos podendo ser elaborados de forma conjunta para os empreendimentos.

O art. 34, na mesma linha do anterior, prevê que nos casos de implantação de empreendimento, nas proximidades de outro que já esteja licenciado, o empreendedor poderá solicitar o aproveitamento do diagnóstico dos meios físico, biótico, e socioeconômico, independentemente da titularidade do licenciamento ambiental, resguardado o sigilo das informações. E nesse sentido, a autoridade licenciadora deverá manter um banco de dados na internet e integrado ao Sinima, com as informações constantes dos estudos ambientados nos processos de licenciamento ambiental.

A previsão desses dois últimos artigos é muito benéfica, pois preza pelos princípios da economia processual, da celeridade, da publicidade, além de atender a fins econômicos, com a redução de custo desses estudos.

O capítulo 4 do substitutivo trata da disponibilização de informações ao público, ratificando o que já está previsto na Lei nº 10.650/2003. Ressalta-se a previsão de que o EIA e demais estudos ambientais rejeitados pela autoridade licenciadora deverão ser identificados no banco de dados, com a indicação dos motivos que ensejaram a sua reprovação (art. 39, §4º).

Acredito que o efeito prático desse dispositivo será muito benéfico, pois além de tornar público as empresas de consultoria ambiental que recorrentemente não atendem aos requisitos exigidos nos TRs, já indicará para outros empreendimentos que pretendam se instalar na mesma região, ou com a mesma tecnologia, que o que está sendo pretendido não é viável, fazendo com que novas propostas já não contemplem o que não é permitido para dada região ou tipologia de empreendimento.

O capítulo 5 abrange as audiências públicas e consultas públicas, não tendo divergido muito do que hoje já é aplicado para as audiências públicas, mas inovando com a previsão das consultas públicas não só para as fases de definição do TR e da decisão sobre a LP, mas também para a renovação de LOs cujo licenciamento tenham sido objeto de EIA, com vistas a apurar o cumprimento das ações de controle e monitoramento ambiental, e para outras situações cujo órgão licenciador julgar pertinente.

Por sua vez, o capítulo 6 trata dos prazos processuais, mantendo os prazos muito semelhantes aos hoje existentes: emissão de LP sujeita à EIA, o prazo para análise será de 8 meses, prorrogáveis por mais 4 meses, totalizando os 12 meses hoje existentes; emissão de LP sem EIA e de LI, o prazo será de 6 meses; e a análise da LO o prazo será de 4 meses, reduzindo, assim, 2 meses do que hoje é previsto (art. 44).

Os §§1º e 2º do art. 44, estabelecem respectivamente que as exigências de complementação do órgão licenciador só poderão ocorrer uma única vez (assim como previsto

no PLS 654/2015), ressalvadas as decorrentes de fatos novos. Já a inobservância do TR irá gerar a inadmissibilidade do requerimento de licença e a necessidade de reapresentação do estudo, com reinício do prazo de análise.

Essa previsão, embora semelhante à previsão do PLS 654/2015, tem diferenciações na medida em que prevê que a ocorrência de fatos novos pode ensejar novas exigências de complementação, além de prever expressamente que a inobservância do TR (o fato que mais gera os pedidos de complementação dos estudos e informações apresentadas) gerará a inadmissibilidade do requerimento de licença.

Para fins práticos essa previsão da condução do processo de licenciamento será benéfica, já que ela compele ao órgão licenciador muito mais cautela nas suas exigências, uma vez que a complementação só poderá ocorrer num único momento, ao mesmo tempo que compele aos empreendedores e empresas de consultoria ambiental a elaborarem estudos bem feitos e que abrangem todas as exigências do TR, sob pena de inadmissibilidade do requerimento de licença.

Contudo, diante da realidade enfrentada hoje pelos órgãos ambientais, em que a maioria dos estudos apresentados não atendem aos TRs emitidos, poderemos verificar um aumento de inadmissibilidade dos requerimentos de licenças, o que poderá atrasar mais ainda os licenciamentos.

Mais uma inovação é a previsão do art. 46, que determina que o pedido de renovação não protocolado dentro do prazo de 120 dias, como já previsto hoje em dia, acarretará: no caso da LP, o reinício do processo de licenciamento; na LI, na suspensão da instalação; e na LO, na suspensão da atividade, com a possibilidade de diante da gravidade do caso o órgão licenciador poder celebrar TAC para permitir a continuidade da instalação ou operação suspensas.

Este artigo colocou por escrito o que já estava subentendido anteriormente, mas com isso enrijeceu a questão, não permitindo a operação ou a instalação de empreendimento com requerimento de renovação protocolados fora do prazo. Aqui o legislador está ressaltando a necessidade de atendimento dos prazos por parte do empreendedor, mas para fins práticos isso demandará muito trabalho, e talvez injustiças, já que o empreendimento poderá estar operando de acordo com a legislação ambiental, e pelo fato de não ter obedecido ao prazo, ser obrigado a parar a sua atividade até que o órgão licenciador consiga concluir a sua análise.

O art. 48 determina que processos parados por mais de 6 meses, em razão do não atendimento de exigências de documentos, estudos ou informações complementares, deverão ser arquivados.

O art. 49 estabelece que a ordem de análise dos processos de licenciamento ambiental deverá seguir a ordem cronológica do protocolo, ressaltando casos de prioridade, e definiu-se como empreendimentos prioritários os vinculados aos programas governamentais de geração de empregos.

O capítulo 7 versa sobre as despesas do licenciamento ambiental, e institui-se no art. 51 a Taxa de Licenciamento Ambiental Federal.

No capítulo 8 sobre as disposições complementares e finais, o art. 54 altera a Lei Federal nº 6.938/1988 (PNMA), para acrescentar a AAE como um dos instrumentos da PNMA. Incluiu-se também o art. 12-A na citada lei, que cria a obrigação para os órgãos da administração pública direta e indireta responsáveis pela formulação de políticas, planos e programas a realizar a AAE, que deverá contemplar aspectos ambientais, sociais e econômicos. No entanto, esse dispositivo fica um tanto aberto, sem regras de quando e como aplicar a AAE, o que poderá acarretar na sua não utilização.

A exigência da AAE é mais um ganho para o licenciamento, pois trata-se de mais um instrumento de gestão e planejamento a ser executado, que depois servirá para subsidiar a análise do licenciamento ambiental, mas diante da proposta elaborada, a realização da AAE ainda precisará ser regulamentada.

Por fim, o anexo 1 do substitutivo apresenta 3 matrizes de potencial de degradação ambiental, para fins de enquadramento do empreendimento como de significativo potencial de degradação ambiental, e adoção do licenciamento ordinário, ou nos demais casos, do licenciamento ambiental simplificado. A matriz considera o porte do empreendimento, a área atingida e o impacto ambiental esperado.

Como um balanço geral sobre o PL que vem sendo analisado pela Câmara Federal, pode-se dizer que ele tem muito mais benefícios para o licenciamento ambiental do que perdas, com destaque para o estabelecimento de diretrizes consolidadas de institucionalização desse instrumento. Sem dúvidas esse substitutivo propõe mudanças significativas, mas se essas forem implementadas adequadamente, e se conseguirem mudar a cultura atual de condução do licenciamento, serão benéficas para aperfeiçoar a sua análise.

5. Proposta de substituição das Resoluções CONAMA 001/1986 e 237/1997.

A proposta de substituição das Resoluções CONAMA 001/1986 e 237/1997 (CONAMA, 2016)¹, que tramita no processo 02000.001845/2015-32, tem como propósito o mesmo do projeto substitutivo da Câmara Federal, qual seja, o de regulamentar o licenciamento ambiental, estabelecer as regras gerais de sua execução, aproveitando muito do que já foi estabelecido pelas duas citadas resoluções, mas também propondo inovações e alterações do licenciamento hoje executado.

A proposta do CONAMA também pode ser considerada como mais ousada do que a da Câmara, por estabelecer formas de licenciamentos auto declaratórios, dentre outras novidades. Neste sentido, passemos a discorrer sobre as alterações mais significativas, da mesma forma como foi feito nos subcapítulos anteriores.

O art. 3º da proposta fala das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, mantendo os mesmos critérios hoje existentes, mas no seu §3º prevê a possibilidade de cadastro dos empreendimentos que não sejam considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

O art. 4º estabelece as modalidades de licenciamento ambiental, prevendo além do licenciamento trifásico, o licenciamento unificado, o licenciamento por adesão e compromisso e o licenciamento por registro.

Para definição de qual modalidade o empreendimento estará sujeito e o estudo ambiental a ser realizado, o art. 5º prevê que os entes federativos deverão definir o enquadramento do empreendimento nos critérios de porte, potencial poluidor e natureza, deixando a cargo de cada ente a definição do grau de impacto de cada empreendimento. O parágrafo único do art. 5º adiciona o critério locacional para fins de enquadramento.

Do art. 6º ao 9º a proposta conceitua cada uma das modalidades acima citadas. O art. 6º fala do licenciamento trifásico já existente, e sem alterações. O art. 7º trata do licenciamento unificado, no qual se avalia conjuntamente, em uma única etapa, a viabilidade ambiental da concepção, localização, instalação e operação do empreendimento, sendo, conseqüentemente, emitida uma única licença.

O art. 8º fala do licenciamento por adesão e compromisso e o art. 9º do licenciamento por registro, não tendo, na minha opinião, uma diferença significativa entre as duas modalidades. Ambas devem ser feitas preferencialmente por meio eletrônico, e por declaração

¹ Ressalta-se que foi usada como base para análise do presente trabalho a proposta disponibilizada no site do CONAMA de 07/01/2016, embora se tenha conhecimento de que a proposta já avançou em sua tramitação, em razão do próprio site do CONAMA informar que já foram realizadas mais 4 reuniões do Grupo Técnico sobre o assunto. Contudo, como o texto atual não está publicado no site do CONAMA não teve como ser analisada a proposta mais recente.

do empreendedor, e a única diferenciação identificada é de que no primeiro o empreendedor adere aos termos e condições pré-definidos pelo órgão ambiental para a instalação e operação do empreendimento, enquanto o segundo não possui essa previsão, o que do meu ponto de vista é extremamente frágil, pois estaríamos tratando de um licenciamento auto declaratório em que o órgão ambiental sequer avaliou condições padrões para que um determinado empreendimento possa funcionar.

Assim como o ente licenciador definirá os critérios de enquadramento dos empreendimentos nas modalidades de licenciamento, o art. 11 estabelece que também será ele quem determinará os tipos de estudos de avaliação de impacto ambiental a serem exigidos em função da magnitude do impacto, inclusive para definição de quais empreendimentos estarão sujeitos à EIA/RIMA (art. 13).

Destaca-se a previsão do §2º do art. 11, que assim como o projeto da Câmara Federal defende que na existência de instrumentos de planejamento e gestão ambiental, como o Zoneamento Ambiental, a AAE ou a Avaliação Ambiental Integrada, autorizam o órgão licenciador a realizar enquadramento específico para o empreendimento, considerando os referidos instrumentos.

Essa previsão caminha na linha do que é defendido no presente trabalho, pois na medida em que esses instrumentos de planejamento e gestão existem, o órgão licenciador não precisa exigir um diagnóstico que já foi elaborado, e de forma integrada de toda área, do empreendedor, permitindo exigir-se estudos mais objetivos, e que analisem questões específicas do empreendimento, além de inibir estudos com informações inverídicas, uma vez que já tenha sido avaliado previamente pelo poder público a questão.

O art. 14 determina o que deve ser objeto de análise do EIA, e assim como na proposta da Câmara Federal, a alternativa locacional deixa de ser um requisito obrigatório do estudo, e mantém-se a previsão de considerar os planos e programas governamentais previstos para a área de influência do empreendimento.

Da mesma forma que previsto na proposta da Câmara Federal, a proposta em análise pelo CONAMA também estabelece no art. 19 a possibilidade da criação de uma Base de Dados e informações Ambientais Georeferenciadas, com vistas à racionalização dos estudos/diagnósticos exigidos para fins de composição dos estudos ambientais, inclusive do EIA, podendo o órgão licenciador dispensar o empreendedor de apresentar nos estudos a serem produzidos, os dados já existentes na base de dados (art. 22).

No mesmo caminho do PLS 654/2015 e do Substitutivo da Câmara Federal, o art. 23, § 3º, que trata do procedimento do licenciamento ordinário - definido pela proposta do

CONAMA como sendo o licenciamento trifásico ou o licenciamento único -, fica estabelecido que o órgão ambiental só poderá exigir complementação das informações prestadas, uma única vez, salvo no caso de fatos novos.

O art. 26 da proposta do CONAMA determina ainda que o empreendedor deverá atender a exigência de complementação no prazo máximo de 4 meses, sob pena de arquivamento do processo de licenciamento.

O art. 28 prevê a possibilidade de simplificação do procedimento do licenciamento ordinário, e de que este ocorra de modo eletrônico, desde que atendidas as condições, restrições e medidas de controle ambiental estabelecidas.

Um pouco na linha do substitutivo da Câmara Federal, o art. 30 prevê que o licenciamento de empreendimentos na mesma área de influência e em condições similares à de outros já licenciados, autorizará o órgão ambiental a fazer enquadramento específico da modalidade de licenciamento, considerando essas peculiaridades. E o art. 31 permite a realização de um único licenciamento para empreendimentos similares e vizinhos, ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento já aprovados pelo órgão público competente.

Os artigos 32 ao 35 definem os critérios de aplicação do licenciamento ambiental por adesão e compromisso, ficando estabelecido que essa modalidade aplica-se em casos de empreendimentos de baixo e médio impacto, mediante critérios e pré-condições já estabelecidos pelo órgão licenciador, quando já se conheça previamente os potenciais impactos ambientais e as características de uma dada região, permitindo que se estabeleça os requisitos de instalação e operação na localidade, sem a necessidade de apresentação de novos estudos ambientais. Essa modalidade necessita que o órgão ambiental licenciador já tenha estabelecido previamente qual os empreendimentos que poderão ser objeto dessa modalidade.

No caso de informações falsas ou do não cumprimento do compromisso assumido pelo empreendedor nessa modalidade, isso implicará na aplicação de sanções administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar eventuais danos (art. 35, §2º). Neste ponto entendo que a proposta deixa a desejar na medida em que prevê penalidades já comuns a qualquer outra modalidade de licenciamento, também seria importante prever que a verificação pelo órgão licenciador do não cumprimento do compromisso assumido, ou da prestação de informações falsas, que isso implicaria de imediato na suspensão/interdição da atividade/empreendimento.

Os artigos 36 e 37 versam sobre o licenciamento ambiental por registro, prevendo apenas que serão aplicáveis aos empreendimentos de baixo potencial poluidor, e as sanções previstas são as mesmas no art. 35, §5º criticadas acima. Essa modalidade me parece frágil,

sem critérios de aplicação, confundindo os casos de sua aplicação com as do licenciamento por adesão e compromisso, mas sem que seja necessário qualquer estudo, planejamento ou pronunciamento prévio do órgão ambiental sobre os empreendimentos que podem fazer uso dessa modalidade, se limitando a prever que se aplica para empreendimento de baixo potencial poluidor.

Ou seja, a previsão deixa em aberto que a partir do momento que o órgão licenciador enquadrar um empreendimento como de baixo potencial poluidor, independente da sua localização, ele já poderá fazer uso dessa modalidade que não requer muito controle, nem planejamento do órgão ambiental. Faz com que exista uma incongruência na proposta, já que o licenciamento ambiental por adesão e compromisso não será aplicado para empreendimentos de baixo potencial, como previsto no art. 32, uma vez que a modalidade do art. 32 prevê uma manifestação do órgão ambiental, com definição de critério e empreendimentos abrangidos, enquanto a modalidade do art. 36 não prevê qualquer condição para sua aplicação.

Muito temerária a proposta desse licenciamento por registro, e ela levará, ou ao fato dos órgãos ambientais não virem a prever empreendimentos de baixo potencial poluidor, ou deles preverem esses empreendimentos e estes poderem automaticamente ser licenciados por essa modalidade, sem controle, gestão ou qualquer planejamento.

O art. 38 da proposta prevê a possibilidade de regularização de empreendimentos instalados ou que estejam operando de forma irregular, sem prévio licenciamento.

Por fim, o §3º do art. 40 prevê a possibilidade de renovação automática de qualquer dos tipos das licenças ambientais, ressaltando apenas a necessidade do órgão ambiental licenciador estabelecer um procedimento para tanto.

Num balanço geral, acredito que a proposta de mudança das Resoluções 001/1986 e 237/1997 é positiva, pois caminha no sentido de simplificar o licenciamento e trazer instrumentos que garantam um planejamento governamental prévio, o que seria essencial para a eficácia do licenciamento.

Parece desnecessária a previsão do licenciamento ambiental por registro, que não requer qualquer controle ou planejamento prévio do tipo do empreendimento a ser licenciado. Já a modalidade de licenciamento por adesão e compromisso, embora ousada, se planejada e regulamentada de forma coerente pelo órgão licenciador, pode trazer benefícios, uma vez que “desafogará” o trabalho de análise do órgão de empreendimentos que não possuem um potencial de impacto alto, deixando que o órgão ambiental se concentre mais nas atividades de planejamento, e de licenciamento de empreendimentos cujo impacto seja mais significativo.

Pery Saraiva Neto ao analisar a proposta de substituição das Resoluções 001/1986 e 237/1997 do CONAMA avaliou que:

Diante da realidade que se apresenta, possível colocar em forma de questionamento a suposição de que estaríamos diante de um enfraquecimento dos objetivos de prevenção e precaução. (...) Não parece ser o caso de mitigação do poder do instrumento do licenciamento, mas, isto sim, evidente transferência da aplicação e controle do princípio da prevenção ao empreendedor (autocontrole e autogestão). O que, de qualquer sorte, não afasta o poder-dever de fiscalização e controle, especialmente pela perspectiva da Lei 9.605/98. (NETO, 2016, p. 1054)

Não se trata de uma flexibilização do princípio da prevenção, cerne do licenciamento ambiental, mas sim de uma mudança de paradigmas, em que a observância desse princípio deixa de ser focada no órgão ambiental licenciador, e passa a ter como principal executor o empreendedor.

6. Conclusão

Das 4 propostas acima analisadas, podemos concluir que existe uma busca de simplificação do licenciamento ambiental, de diminuição do tempo e burocracia vinculados à sua análise. Essa busca por simplificação já vem sendo adotada por alguns Estados e Municípios, como no caso da Bahia e do Rio de Janeiro já citados.

Nas 2 propostas que buscam regulamentar o licenciamento ambiental de uma forma geral, ou seja, as propostas da Câmara Federal e do CONAMA, constata-se uma tendência em deixar o licenciamento trifásico atual apenas para os empreendimentos considerados como potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, os quais também serão sujeitos à EIA/RIMA.

Os demais empreendimentos que não possuem essa magnitude de potencial impacto, estariam sujeitos à procedimentos mais simplificados, com estudos mais objetivos e, quando possível, com apenas uma única fase de análise, gerando uma licença única.

Fato é que existem diversos empreendimentos de baixo potencialmente de impacto ou cujo impacto já seja vastamente conhecido e a sua localização seja favorável, que não precisam passar por um licenciamento trifásico, logo, a previsão de simplificação da análise e emissão dessas licenças é muito benéfica, pois retira uma burocracia na grande maioria das vezes desnecessária, dando mais tempo e recursos para que os órgãos ambientais licenciadores se dediquem aos empreendimentos que de fato precisam de uma atenção detalhada, favorecendo, assim, os princípios da eficiência e economia processual.

Como já dito em outras oportunidades, abre-se espaço para que o ciclo de análise de uma política pública, e no caso em questão, do seu instrumento, seja avaliado por completo. O aprimoramento do diagnóstico, vem também com a observância e avaliação da fase já de execução.

A proposta do CONAMA vai além de uma mera simplificação do procedimento de análise do licenciamento, e prevê ainda licenciamentos ambientais auto declaratórios, como o licenciamento por adesão e compromisso e o licenciamento por registro.

Com essas duas modalidades, começa a se vislumbrar um novo paradigma de licenciamento ambiental, aquele em que o órgão ambiental confia nas informações prestadas pelo empreendedor, e transfere para este toda a responsabilidade pelo que estará sendo executado, sujeitando-o às sanções penais, administrativas e reparação cível, no caso de omissão ou informações falsas.

Neste último caso, de implantação de um licenciamento auto declaratório, teríamos que ter uma mudança cultural, teríamos que ter uma cultura na qual os empreendedores cumprem as previsões normativas, sem precisar que o poder público o compila diretamente a fazer, o que ainda não é a realidade no Brasil, onde os empreendedores buscam conseguir aprovações do poder público para não cumprir o regramento normativo.

Desta forma, para que o licenciamento auto declaratório funcione, precisaremos que os mecanismos de fiscalização após a emissão da licença, estejam sendo executados com eficiência, até que se construa uma nova cultura, onde possa se confiar integralmente na palavra do empreendedor. Como já dito, essa é uma mudança de paradigmas, que para dar certo, precisará de muita dedicação e de um planejamento e execução forte da fiscalização.

Bibliografia

ABEMA, Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. Brasília: ABEMA, 2013. Disponível em: http://www.abema.org.br/site/arquivos_anexo/Livro_Relatorio_Final_2.pdf. Acesso em: 25/07/2015.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BANCO MUNDIAL. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. 2008. Disponível em: <http://ie.org.br/site/ieadm/arquivos/arqnot230.pdf>. Acesso em 30/06/2015.

BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2014.

CÂMARA FEDERAL. Substitutivo do Projeto de Lei 3957/2004, do Projeto de Lei 5435/2005, do Projeto de Lei 1147/2007, do Projeto de Lei 358/2011, do Projeto de Lei 1700/2011, do Projeto de Lei 5716/2013, do Projeto de Lei 6908/2013, do Projeto de Lei 8062/2014, do Projeto de Lei 5918/2013, e do Projeto de Lei 1546/2015. In: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>.

Acesso em: 20/08/2016.

CONAMA. Processo 02000.001845/2015-32, proposta de revisão das Resoluções 001/1986 e 237/1997. In: <http://www.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em: 20/08/2016.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, et al. *Licenciamento Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HOFMANN, Rose Mirian. *Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil*. 16/07/2015. In: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann. Acesso em 16/01/2016.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 10 ed. Ver., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

NETO, Pery Saraiva. *Reflexões sobre as propostas de modalidades simplificadas de licenciamento ambiental*. 21º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. Org. Antônio Herman Benjamin, José Rubens Morato Leite. São Paulos: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2016. p. 1042/1057.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado nº 654/2015. In: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 20/08/2016.

_____. Proposta de Emenda à Constituição 65/2012. In: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 20/08/2016.