

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA III

ANDRÉ PARMO FOLLONI

RICARDO DOS REIS SILVEIRA

JULIA MAURMANN XIMENES

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 Naspolini 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

C758

Constituição e democracia III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: André Parmo Folloni, Julia Maurmann Ximenes, Ricardo Dos Reis Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-290-3

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. Constituição. 3. Democracia.

I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA III

Apresentação

Entre os dias 7 e 9 de dezembro o XXV Congresso Nacional do CONPEDI ocorreu em Curitiba, com o tema Cidadania e Desenvolvimento sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

Diante da pertinência com esta temática, o grupo de trabalho Constituição e Democracia se reuniu em diferentes salas, e a presente apresentação trata do grupo III.

A tensão entre Direito e Política esteve presente durante as discussões, com debates sobre o momento histórico, político e constitucional brasileiro após os acontecimentos de 2016, bem como a atuação dos diferentes atores da sociedade, do campo político e do campo jurídico.

Assim, as pesquisas refletem inquietações sobre a efetivação da democracia no Brasil a partir de diferentes atores sociais: cidadão, Sindicatos, Poder Legislativo, Supremo Tribunal Federal, Ministério Público dentre outros objetos analisados.

Algumas pesquisas trataram de casos específicos, como a ADI 4429/DF, a PEC 65 e a PE 33 /2011.

As inquietações continuam mas o debate proporcionou um rico momento para a pesquisa jurídica.

Boa leitura!!!

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Prof. Dr. André Parmo Folloni - PUCPR

Prof. Dr. Ricardo Dos Reis Silveira - UNAERP / UNIFEB

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL, A PEC 65 E OUTROS PROJETOS DE LEI

ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT: ENVIRONMENTAL LICENSING IN BRASIL, THE PEC 65 AND OTHERS BILLS

Amanda Câmara Franco ¹
André de Paiva Toledo ²

Resumo

Este estudo propõe uma reflexão sobre o licenciamento ambiental brasileiro e o desenvolvimento sustentável, seus desafios e potenciais soluções, e faz uma breve análise da proposta de emenda constitucional (PEC 65) e projetos de lei que alteram os procedimentos adotados. Para tanto, foram consultados dispositivos legais ambientais, além de livros, artigos, publicações e documentos relacionados. Compreende-se que o licenciamento, em formato trifásico e com as suas regulamentações, é um instrumento importante para a gestão ambiental do Brasil e que, apesar da necessidade de melhorias, a flexibilização e redução no rigor atualmente empregado não trarão benefícios socioambientais para a população nacional.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Pec 65, Desenvolvimento sustentável

Abstract/Resumen/Résumé

This study proposes a reflection on the Brazilian environmental licensing and the environmental development, its challenges and potential solutions, and a brief analysis of the constitutional amendment proposal (PEC 65) and bills that change the procedures adopted. Therefore, environmental legal provisions were consulted, as well as books, articles, publications and related documents. It is understood that the licensing in its three-phase format and its regulations is an important tool for environmental management of Brazil and that, despite the need for improvements, flexibility and reducing the rigor currently employed will not bring environmental benefits to the national population.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental licensing, Pec 65, Environmental development

¹ Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, pela Escola Superior Dom Helder Câmara

² Doutor em Direito-Université Panthéon-Assas Paris II, Professor-Programa de Pós Graduação da Escola Superior Dom Helder Câmara, Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional de Recursos Naturais.

1 INTRODUÇÃO

As ações humanas, em qualquer escala, têm como consequência a produção de uma mudança no meio. Todo ato causa um impacto. Desde o ato de cortar uma árvore, jogar fora uma embalagem ou tomar um banho quente, até o de construir-se uma central nuclear ou um alto forno, tem-se sempre um impacto ambiental independente de sua importância. Vê-se a complexidade do tema.

Algumas dessas mudanças revelaram-se importantes ao ponto de provocar danos significativos ao meio ambiente. Isso fez a Organização das Nações Unidas convocarem, em 1972, uma conferência internacional sobre o tema, que se realizou em Estocolmo, considerada o marco inicial de formação do Direito Internacional do Meio Ambiente. A partir de então, houve um aumento substancial da produção normativa internacional relativa ao meio ambiente. De fato, em 1992, no Rio de Janeiro, durante a conferência sobre o desenvolvimento sustentável, os Estados chegaram a um acordo acerca da Convenção sobre Mudanças Climáticas, à qual se vinculou posteriormente o importante Protocolo de Kyoto, quando da realização da 3ª Conferência das Partes (COP 3).

Em 2009, aconteceu em Copenhague a 15ª Conferência das Partes (COP 15) da Convenção sobre Mudanças Climáticas. Este encontro foi especialmente catastrófico, pois houve desacordo entre as delegações em todas as fases de discussão, sejam técnicas ou políticas. Os dois textos negociados, sobre um acordo dentro da Convenção sobre Mudanças Climáticas e a proposta de prorrogação dos compromissos de Kyoto, não foram concluídos porque haveria um Acordo em Copenhague, que não aconteceu. A COP 15, à qual todo o mundo prestou enorme atenção, resultou em um desacordo final e no adiamento de suas conclusões. (ABRANCHES, 2010).

Contudo, houve aí uma grande convergência, que será base do presente estudo: o que se deve permitir que se licencie por meio da atuação de um órgão legalmente encarregado para a função em termos de abrangência territorial do impacto? Como esse processo de licenciamento deve acontecer?

Não é tarefa fácil, sobretudo porque se está, no Brasil, em andamento, a construção de uma infra-estrutura necessária para criar, integrar e distribuir a riqueza nacional, sem que isso signifique a perda de todo um riquíssimo patrimônio natural e cultural existente.

É o que se tenta analisar aqui. Certamente não serão pautadas conclusões finais e consensuais, mas uma provocação para um debate urgente e da maior importância para o Brasil e seu futuro.

A elaboração do presente estudo parte de uma revisão bibliográfica e documental a fim de, em um primeiro passo, contextualizar o licenciamento ambiental como uma ferramenta para o desenvolvimento sustentável e para se avaliarem as ações e empreendimentos que, no território nacional, provocam mudanças em suas características, afetam os ecossistemas e as populações ocupantes dos territórios.

Em seguida, faz-se a análise dos marcos legais e operacionais em vigor, comentando sempre que cabível os princípios e dados da realidade que foram responsáveis por sua formulação e os principais desafios inerentes ao processo. Examina-se brevemente a Proposta de Emenda Constitucional nº 65, que modifica o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e as possíveis consequências de sua aplicação, além de alguns outros projetos de lei que buscam melhorias no processo de licenciamento ambiental.

Ao final, formula-se o que poderiam ser algumas sugestões para a melhoria da aplicação do licenciamento ambiental, que se reverteria imediatamente em benefícios socioambientais para o Brasil.

2 MARCO LEGAL VIGENTE PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Analisando os aspectos econômicos, culturais e jurídicos, pode-se dizer que o Brasil se encontra na fase inicial de um processo histórico global em que é fundamental alinhar o crescimento econômico com a proteção do meio ambiente. Não é mais possível que um Estado paute seu desenvolvimento econômico na destruição ambiental. Segundo Benjamin (2000), história recente do Brasil, cujo marco inicial é a chegada dos portugueses em 1500, marcada a ferro – primeiro do machado, depois de tratores e motosserras –, e fogo – com queimadas desordenadas e chaminés descontroladas – há que ser revertida. Para tanto, a legislação e os procedimentos relativos à questão ambiental são de grande importância.

Obedecendo aos preceitos constitucionais, a estrutura jurídico-operacional do Sistema Nacional do Meio Ambiente, no qual se insere todo o licenciamento ambiental, está organizada nos três níveis federativos (federal, estadual e municipal) previstos na Constituição, cada qual com uma esfera de competência específica que, apesar de definidas na Lei Complementar 140/2011, ainda gera discussões e interpretações.

Dentre os marcos legais que, sem especificamente serem dedicados ao tema do licenciamento ambiental, apresentam grande influência sobre tal instituto, encontra-se o Código Florestal, cuja primeira versão entrou em vigor com o Decreto 23.793/1934. Durante a Ditadura Militar, aprovou-se o então novo Código Florestal por meio da Lei 4.771/1965, que vigorou até 2012, quando foi revogado pela Lei 12.651, que trouxe com alguns pontos

controversos, mas essenciais para a proteção ambiental brasileira. São contribuições legislativas o conceito de reserva legal e suas alíquotas, as definições e demarcação nos diferentes ecossistemas brasileiros; as Áreas de Proteção Ambiental (APP), sua definição e aplicação, sendo que algumas delas, com maior flexibilização, o que implica na perda na proteção ambiental.

Além da legislação florestal, há na história brasileira, uma interessante produção normativa ambiental, desde os anos de 1930 e 1940, como o Código de Águas (Decreto 24.643/1934), o Código de Mineração (Decreto-Lei 1.985/1940), a Proteção do Patrimônio Histórico Nacional (Decreto-Lei 25/1937), que refletiam uma abordagem então modernizadora fundada em uma presença do Estado e consolidada em normas organizadas em temas específicos. Essas normas jurídicas temáticas tornaram-se importantes elementos da organização administrativa de um país que se modernizava e se consolidava como nação independente.

A partir de então, o Brasil não mais deixou de legislar sobre questões ambientais. Com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, nos anos de 1970, o Estado brasileiro passa a se interessar em formalizar regras especificamente ambientais em um ritmo mais acelerado. Neste período, produziu-se o Decreto-Lei 1.413/1975, que dispunha sobre o controle de atividades industriais poluidoras em regiões metropolitanas e áreas de segurança nacional. Tal norma obrigava as indústrias a criarem mecanismos de prevenção ou mitigação dos danos ambientais causados pela poluição industrial, o que deveria ficar sob controle do Governo Federal. Este Decreto-Lei constitui-se em uma atitude centralizadora por parte do Brasil quanto à proteção ambiental, o que trará repercussões importantes no que concerne ao licenciamento ambiental.

Em sequência e diretamente relacionado ao Decreto-Lei 1.413/1975, produziu-se o Decreto 81.107/1977, que passou a definir as inúmeras atividades de alto interesse para o desenvolvimento e segurança nacional tratadas naquela norma jurídica. (LEMOS, 2002).

Posteriormente, a Lei nº 6.803/1980 dispôs sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Esta lei prevê a obrigação de os estados e municípios estabelecerem padrões ambientais e condições para o licenciamento e instalação de indústrias, incluindo a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). (Lemos, 2002).

A existência de dispositivos legais dispersos somada à necessidade de se instituir um sistema ambiental mais organizado culminaram na Lei 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto 99.274/1990, conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que posteriormente foi alterada pela Lei 7.804/1989 e Lei 10.165/2000.

Com a Política Nacional do Meio Ambiente, iniciou-se a fase sistêmica de proteção ambiental no Brasil, retratada por diversos autores como, por exemplo, Gilberto Gallopín (2003), para quem a integração dos sistemas é condição para a efetividade operacional em contraposição ao ultrapassado modelo fragmentado.

A partir da formalização da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental para atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente tornou-se uma condição fundamental para a atividade econômica. No mesmo contexto, surgiram formalmente o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Em relação a esta nova fase de análise integrada da proteção ambiental, consubstanciada na ideia de Política Nacional do Meio Ambiente, Édís Milaré (2013) introduz uma interessante interpretação do significado dos termos “licença”, “autorização” e “outorga”, no âmbito do Direito Administrativo. Para ele, licença é “um ato administrativo vinculado e definitivo, que implica a obrigação de o Poder Público atender a súplica do interessado, uma vez atendidos os requisitos legais pertinentes”. Por sua vez, a autorização é caracterizada como um “ato discricionário e precário mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado o exercício ou a aquisição de um direito”, enquanto que a outorga de direitos refere-se a ambos os termos.

2.1 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (LEI 6.938/1981)

Conforme mencionado acima, a Lei nº 6.938/1981 é o verdadeiro marco legislativo de instituição da Política Nacional do Meio Ambiente. Ali são definidos seus objetivos, estabelecidos os instrumentos, fixadas as competências e incorporado no ordenamento jurídico brasileiro o EIA em consonância com um regime determinado de responsabilidade civil para danos ambientais (BENJAMIN, 2000).

Criou-se, de forma inovadora, um colegiado para discussões das questões ambientais, denominado CONAMA, que é um órgão deliberativo e em que podem participar todos os segmentos representativos da sociedade vinculados ao tema de debate.

Entre os artigos e incisos pertinentes ao licenciamento ambiental, destacam-se:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
(...)
V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
(...)
VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
VIII- Recuperação de áreas degradadas”
(...)
Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
(...)
III – a avaliação de impactos ambientais;
IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Uma análise da Lei 6.938/1981 possibilita a conclusão de que aquele diploma legal guarda em seu texto importantes princípios jurídicos associados diretamente ao que se chama, desde meados dos anos de 1980, de “desenvolvimento sustentável”, na medida em que formula a ação governamental como “ação de racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar”, prevendo a realização do planejamento e o uso dos recursos naturais, o incentivo à pesquisa e à tecnologia, o acompanhamento do estado da qualidade ambiental, a proteção de áreas ameaçadas e a educação ambiental em todos os níveis de ensino e nas comunidades. Nada, portanto, que impeça ou crie obstáculos ao que a própria lei propõe, isto é, o balizamento das atividades econômicas e sociais com responsabilidade ambiental.

Machado (2009) apontou sobre a Política Nacional de Meio Ambiente:

(...) estão bem marcadas as competências do CONAMA, dividindo-se entre as de assessoramento do Conselho do Governo e as de deliberação. (...) O estabelecimento de padrões de controle do ambiente é competência do CONAMA, consoante o art 8º, I, da Lei 6938/81. Esse artigo diz que a competência do colegiado é “estabelecer mediante proposta” do IBAMA. No art 8º, V há também a mesma expressão.(...) Assim não fica vedado aos componentes do Conselho propor normas e critérios para o licenciamento diferentes daqueles propostos pelo IBAMA. (...) O IBAMA opinará sobre as proposições, e, então, o CONAMA cumprirá uma de suas atribuições, deliberando. Entender-se o contrário seria fazer o Conselho caudatário do órgão de execução (...)

Percebe-se, portanto, que foi sempre competência do CONAMA exigir dos agentes de exploração econômica o prévio EIA. Entretanto, Machado (2009) destaca que essa competência não exclui o exercício da mesma competência por parte dos órgãos estaduais e municipais e nem invade as atribuições dos colegiados estaduais. O EIA, inserido no Direito

brasileiro nos anos de 1970 e 1980, é também objeto de disposição expressa na Constituição Federal, redigida após o fim da Ditadura Militar, quando se iniciou o processo de redemocratização do Brasil.

2.2 O EIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a redemocratização do País, tornou-se urgente a elaboração de uma nova Constituição, que sepultasse definitivamente as bases jurídicas maiores do regime autoritário de 1967/1969. Na Constituição de 1988, em vigor poucos meses após a publicação do Relatório Brundtland das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável, o tema ambiental foi tratado de uma maneira inédita, recepcionando os elementos infraconstitucionais relacionados ao licenciamento ambiental. De fato, dedicou-se, na Carta Magna, um capítulo exclusivo ao meio ambiente, onde se encontra o artigo 225, IV que, sobre o EIA, determina que:

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

(...)

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

Constam ainda do mesmo dispositivo constitucional a obrigação daquele que explora os recursos minerais de recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica e na forma da Lei, além de elementos a respeito da definição do local de construção de usinas nucleares. Nada, portanto, que seja negativo para os procedimentos de licenciamento ambiental. A vinculação da Mata Atlântica, Amazônia Brasileira, Serra do Mar e Pantanal como patrimônio nacional tampouco são empecilhos ao EIA, pois é dito, na Constituição, que sua utilização é possível e “far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

Entretanto, à luz dos conceitos nos quais se ancora o licenciamento ambiental em três fases, há um importante ponto a ser discutido: o que representam e qual a função das licenças prévias de instalação e operação?

Como visto, por ser a licença prévia um instrumento que atesta a viabilidade ambiental de um empreendimento, permanece a dúvida em relação à compatibilização da licença ambiental com a decisão de um colegiado que decide sobre temas de interesse nacional, que deve avaliar sob a ótica do interesse nacional, que não necessariamente leva em

conta a preocupação ambiental, apesar de ser outro fator a ser levado em conta, por força de lei e de dispositivo constitucional expresso. De fato, a importância do meio ambiente quando da tomada de decisões administrativas advém do fato de que se trata de “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (SEMAD, 2010).

Esta dicotomia remete ao que Machado (2009) escreve:

A Constituição, em seu art 225, deu uma nova dimensão ao conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo... Insere a função social e a função ambiental da propriedade (arts 5º, XXIII, e 170º, III e VI) como bases da gestão do meio ambiente, ultrapassando o conceito de propriedade privada e pública.

O autor complementa a ideia ao reafirmar que o Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais, recursos hídricos ou componentes biológicos, mas como um gestor ou gerente que administra bens que não são dele e, por isso, deve prestar contas convincentemente de sua gestão aos maiores interessados, que são os integrantes do corpo social.

Desta forma, a partir da construção do sentido de proteção ambiental local, o Poder Público obriga-se juridicamente a melhor informar e promover a participação da sociedade civil, assim como prestar contas sobre a utilização dos recursos naturais considerados elementos do bem de uso comum do povo. É nesse contexto que surgem as propostas de projetos de lei e proposta de emenda constitucional, relativas ao tema do licenciamento ambiental.

3 A PEC 65 E OS PROJETOS DE LEI PARA REVISÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Em 2012, apresentou-se no Senado Federal uma Proposta de Emenda Constitucional, que recebeu o número 65 (PEC 65), que propõe a modificação do texto constitucional de modo que, no que diz respeito ao licenciamento ambiental, uma vez apresentado o EIA pelo empreendedor, a obra fica autorizada a ser executada.

A ideia é acrescentar, então, um parágrafo ao artigo 225 da Constituição, que tem o seguinte conteúdo:

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

Entende-se que essa proposta de emenda constitucional contradiz radicalmente o que se construiu com o desenvolvimento do arcabouço legal e regimental desenvolvido no Brasil

no que tange aos processos de obtenção de licenças, autorizações e outorgas. A simples apresentação de um prévio EIA, por mais complexo que seja, não exclui a possibilidade de surgimento de novos fatos, impactos e consequências da implantação dos empreendimentos. Além disso, o EIA apresentado previamente não garante a execução e efetividade das medidas ambientais propostas. A simplificação do processo de licenciamento ambiental, impedindo a adequação de medidas de prevenção de impacto, significa, na prática, a extinção mesmo do processo de licenciamento ambiental como um todo, liberando os empreendimentos de qualquer compromisso efetivo com a proteção ambiental.

As propostas legislativas relacionadas ao licenciamento ambiental não se limitam à PEC 65. Existem projetos de lei, que se propõem a trazer melhorias ao licenciamento ambiental. Entretanto, quando analisados com maior rigor, verifica-se que se pretende contribuir com a flexibilização dos mecanismos de prevenção de danos ambientais. Em tempos de crise econômica global, pretende-se flexibilizar tudo o que o setor capitalista considera ser custos de produção: a legislação trabalhista e a legislação ambiental. As propostas de retificação normativa tratadas aqui relacionam-se com o segundo grupo. O objetivo é tratar com menos rigor um importante instrumento de monitoramento e controle de impactos ambientais no território nacional.

Além da PEC 65, pode-se citar como exemplo o Projeto de Lei 8.062, proposto na Câmara dos Deputados, em 2014 (PL 8.062/2014), que traz um conjunto de alterações aos procedimentos de licenciamento ambiental, inclusive com a proposta de dispensa de licenciamento de obras de caráter não permanente, mesmo que estas, a depender de suas características, possam gerar uma gama de impactos ambientais significativos.

Apesar de reforçar pontos importantes, como o fato de que as condicionantes ambientais devem estar diretamente conectadas aos impactos ambientais gerados pelo empreendimento, o PL 8.062/2014 estipula prazos curtos para as análises feitas pelo órgão ambiental, o que deve ser tomado de forma cautelosa, uma vez que é necessário compor os órgãos ambientais licenciadores com gente tecnicamente preparada e em número suficiente para todas as demandas apresentadas.

Outro ponto delicado do PL 8.062/2014 é a proposta de alteração do conteúdo da Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), prevendo a retirada de seu artigo 67, que estabelece ser crime:

Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:
Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Uma vez aprovado este projeto de lei, excluir-se-ia do ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade jurídica de aplicação de sanções penais com relação à emissão de licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais.

Outro exemplo do fenômeno de flexibilização do sistema nacional de proteção ambiental é o Projeto de Lei nº 654, proposto no Senado, em 2015 (PL 654/2015). Trata-se de mais um exemplo de iniciativa política em favor do ajuste de alguns procedimentos, etapas e obrigações envolvidos no processo de licenciamento ambiental. Este projeto dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.

Propõe-se, no PL 654/2015, a emissão de uma licença única para empreendimentos estratégicos, a ser emitida por um comitê específico. Ao se analisar o texto desse projeto de lei, fica a impressão de que a decisão passaria a ser muito mais política do que técnica, uma vez que os prazos mais curtos para elaboração de estudos ambientais e a manifestação dos órgãos intervenientes não permitiriam uma avaliação realista de impactos socioambientais. Desta forma, essa proposta se configuraria como mais uma estratégia de enfraquecimento do licenciamento ambiental, o que reduziria a importância desse instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente para gestão ambiental do Brasil.

Há outras propostas normativas em debate no Brasil, cujo propósito, em tese, é tornar mais eficaz o processo de licenciamento ambiental. Entretanto, entende-se que alguns pontos devem ser considerados com um olhar mais crítico, uma vez que, em termos de legislação ambiental, temos um arcabouço rico e preciso, que se encontra ameaçado. É preciso estar atento à forma como se dá sua aplicação, de modo a aperfeiçoar realmente os instrumentos, tornando-os efetivos na busca do desenvolvimento sustentável que se pretende construir, sem colocar todo o sistema protetivo em risco. Em vista disso, propõe-se, a seguir, aquilo que se entende como os principais desafios a serem enfrentados para que o licenciamento ambiental deixe de ser considerado um instrumento de obstrução do desenvolvimento econômico do nacional. É importante que o licenciamento ambiental seja visto como um instrumento efetivo para controle da qualidade socioambiental da produção econômica brasileira.

4 OS PRINCIPAIS DESAFIOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Criado para ser um instrumento de combate à destruição da natureza e dos equilíbrios socioambientais e, portanto, uma salvaguarda para um país mais desenvolvido, ambientalmente conservado e justo, o licenciamento ambiental corre o risco de se transformar, com a realização de sua flexibilização, em um instrumento de política protelatória de opositores a determinados empreendimentos ou em um mero mecanismo cartorial de autorização de obras que provocarão desastres ambientais significativos às presentes e futuras gerações.

O diagnóstico realizado pelo Instituto Acende Brasil (2011), indicou alguns dos principais problemas a serem enfrentados para que o licenciamento ambiental seja mais eficiente:

- Falta de planejamento territorial integrado, que considere aspectos físicos, biótico, sociais e econômicos de cada região do país;
- Exigências dos termos de referência impraticáveis e pouco claros;
- Ausência de objetividade nas audiências públicas;
- Falta de articulação, interatividade e cooperação entre órgãos públicos envolvidos no licenciamento;
- A lentidão e burocracia dos processos e imprevisibilidade dos prazos;
- A rotatividade e inexperiência das equipes técnicas avaliadoras; os riscos que correm os técnicos ambientais ao analisarem um processo; os baixos salários das equipes avaliadoras;
- A imprevisibilidade dos processos.

Essas e outras dificuldades são constantemente apontadas na doutrina. Entretanto, o maior desafio está em propor soluções para que esses desafios sejam superados, o que se intenta fazer a partir de agora.

5 AS POTENCIAIS SOLUÇÕES PARA ALGUNS DOS DESAFIOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Após avaliação de alguns dos problemas mais críticos no processo de licenciamento ambiental no Brasil, torna-se evidente a necessidade de serem propostas soluções aos desafios existentes para que as atividades produtivas, industriais, de infra-estrutura e tantas outras,

fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, sejam realizadas sem prejuízos ao meio ambiente social, cultural e natural.

Em um primeiro momento, deve-se ter em vista que o licenciamento não é o único instrumento de gestão ambiental disponível e que, em muitos casos, não é ele o mais adequado. (JUNQUEIRA, 2006). Assim, apresentam-se, para discussão, algumas possíveis formas de melhorar os procedimentos e ampliar a efetividade e presteza dos serviços de licenciamento ambiental. Para tanto, fundamenta-se tal apresentação em estudo feito pelo Instituto Acende Brasil (2011).

Contudo, antes de examinar qualquer medida, é metodologicamente importante mencionar a pertinência das licenças trifásicas (LP, LI, LO). Machado (2009) destaca o inc. III do art. 20 do decreto 99.274/1990, o qual dispõe sobre a ordem de emissão das licenças ambientais e a relação entre a emissão da Licença de Operação e o cumprimento daquilo que foi estabelecido nas licenças anteriores (Licença Prévia - LP e Licença de Instalação - LI). Ainda destaca a expressão contida no inc. III do art. 20 desse mesmo decreto, - “após as verificações necessárias” - que esclarece que a LO só poderá ser concedida após vistoria pelo órgão público ambiental na qual seja constatado o atendimento às exigências e/ou condicionantes das fases anteriores. Desta forma, o processo trifásico da forma estabelecida, cumpre seu objetivo principal, que é dar diretrizes para um desenvolvimento socioeconômico sustentável do País.

Apesar de se tratar de um procedimento por meio do qual se pretende controlar, mitigar e reduzir os impactos ambientais adversos de empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores da qualidade ambiental, existem características inerentes a esse processo que podem ser aprimoradas, partindo da elaboração e disponibilização dos Termos de Referência que norteiam a elaboração dos estudos, passando pelos prazos previstos, contribuições dos órgãos intervenientes, até a emissão das licenças ambientais, para as quais, se propõe, a seguir, algumas ações:

Para reduzir o entrave relativo à qualidade dos escopos de estudos (Termos de Referência), sugere-se a capacitação das equipes dos órgãos ambientais licenciadores, de forma a clarificar a real intenção do licenciamento e sua importância no controle das atividades potencialmente poluidoras. Os treinamentos devem ser realizados antes do aporte de profissionais nos cargos de analista ambiental e periodicamente devem ser realizados cursos de atualização.

Além disto, a determinação de prazo para que sejam disponibilizados nos sites dos órgãos licenciadores os Termos de Referência para todas as categorias de empreendimentos

passíveis de licenciamento, além de lista dos empreendimentos passíveis de licenciamento e aqueles que não o são.

Para a solução do problema do tempo do licenciamento ambiental, devem ser estabelecidos prazos factíveis a uma avaliação aprofundada, dando condições às equipes analistas que cumpram tais avaliações dentro dos prazos previstos. Lembrando que, se as equipes não forem devidamente habilitadas para a avaliação socioambiental dos estudos, o estabelecimento de prazos, mesmo que factíveis, não garante uma boa análise técnica dos estudos.

É de fundamental importância a implantação efetiva do balcão único, onde o órgão licenciador seja o responsável por reunir as aprovações e pareceres de outros intervenientes (IPHAN, FUNAI, Fundação Palmares, etc.), e seja o canal de comunicação com o licenciado/empreendedor.

Essas são apenas algumas das sugestões elencadas em meio a um leque de outras ações que podem contribuir para o fortalecimento e melhorias nos processos de licenciamento ambiental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução da sociedade brasileira e sua percepção dos problemas e fatores relacionados com o meio ambiente em diferentes escalas levaram a comportamentos diferenciados, partindo inclusive de percepções, interesses e causas diferentes. Os produtores trabalham com consciência ambiental porque querem garantir mercado para seus bens. Os políticos consideram e citam a questão ambiental, pois sabem que se trata de assunto agradável para a opinião pública. Os ambientalistas constatam a importância da contribuição brasileira para o debate internacional ambiental, constituindo-se numa vanguarda mundial (como no caso dos biocombustíveis), fundamental para a própria preservação planetária.

É necessária a integração, a ponderação de cada elemento e sua consideração conjunta para se chegar a conclusões sobre a viabilidade ambiental em todos os seus aspectos, à luz da prudência ecológica, da possibilidade econômica e da justiça social, tripé do desenvolvimento sustentável.

O licenciamento ambiental deve ser um mecanismo de avaliação e aperfeiçoamento dos projetos, não um processo burocrático. As avaliações devem ser complementares, possibilitando a execução de projetos atentos aos fatores inerentes à preservação ambiental, social e patrimonial.

As licenças ambientais deveriam ser emitidas, como em alguns estados, por um órgão colegiado ou conselho, com representantes da sociedade civil, técnicos especializados, sindicatos, empresários e representantes do poder público.

Para as diversas modalidades de empreendimentos, esses conselhos deveriam ser formados por pessoas experientes nos respectivos assuntos. Com a participação de técnicos ambientais, sociólogos, representantes da comunidade e poder público para análise conjunta dos projetos propostos. Desta forma, haveria maior agilidade no processo, que não seria analisado de forma fragmentada. Caberia ao conselho receber os estudos, debater sobre todos os impactos sob diferentes pontos de vista e deliberar sobre as licenças ambientais.

Este órgão ou conselho deveria ter acesso a toda documentação dos processos e, não apenas aos pareceres técnicos já conclusivos elaborados pelos órgãos licenciadores, como acontece em alguns casos (JUSTIÇA AMBIENTAL, 2009).

De todo o histórico do processo de licenciamento ambiental no Brasil, algumas conclusões se impõem:

- há um consenso de que, levados em conta erros e acertos, dificuldades e problemas de maior ou menor relevância, o fato de existir o procedimento licenciatório e ter uma presença efetiva no cenário nacional apresenta um saldo positivo. Se ele não existisse enquanto um marco legal, conhecido e reconhecido, aplicado em milhares de oportunidades, teríamos visto muitos casos de impactos ambientais graves e irreversíveis, e que no entanto foram evitados;
- ao mesmo tempo, podemos também afirmar que as normas estão incompletas, imprecisas, algumas desatualizadas e que sua revisão pode certamente proporcionar uma melhoria na qualidade dos empreendimentos de que o País necessita, com prazos menores, gastos menores e melhores resultados do ponto de vista do interesse maior, comum e dentro de uma visão histórica em que queremos o Brasil eco-desenvolvido, justo e cumpridor de sua parte no panorama mundial de reversão da crise que se molda com as mudanças climáticas;
- há, portanto, uma necessidade e urgência de mudanças nos marcos regulatórios tornando-os exequíveis ainda que exigentes, otimizados na busca das informações, claros no escopo das solicitações, e focado quanto aos objetivos a serem alcançados, portanto é de extrema importância que as propostas de leis,

emendas constitucionais e demais dispositivos legais tenham essa diretriz em vista.

Estas mudanças propostas para o sistema de licenciamento ambiental partem de muitas constatações convergentes em documentos, estudos e apresentações em segmentos diversos e mesmo oponentes da sociedade brasileira.

Mas que, ao final, não dialogam nem transformam em práticas que poderiam ser, aí sim, benéficas para toda a sociedade e a natureza brasileira e, como consequência, uma contribuição para o enfrentamento de questões globais.

Importante ressaltar que o que se busca não é uma facilitação de processos de licenciamento, extinguindo-se as obrigações referentes à obtenção de conhecimento ou necessidade de medidas de avaliação, controle, mitigação ou compensação ambiental. Pelo contrário, entende-se que a análise das experiências anteriores e o foco colocado no que realmente interessa, à luz de conceitos que emergem com grande força como, por exemplo, a preocupação universal com as mudanças climáticas provocadas pelas ações humanas, pode significar um passo positivo, para que todas as energias, conhecimentos e esforços sejam otimizados e concentrados no que é mais relevante.

Quando, entretanto, ouve-se dizer do avanço da legislação ambiental brasileira, é preciso estar atento a como se dá sua aplicação, quais os caminhos para aperfeiçoar os instrumentos, e como torná-los efetivos na busca da sustentabilidade que se pretende construir. O desafio jurídico ambiental é o desafio da eficácia e efetividade. Diante disso, o licenciamento ambiental torna-se cada vez mais um instrumento estratégico fundamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. A COP 15: apontamentos de campo. **Estudos Avançados**, 24 (68), 2010, pp. 121-132.

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental para Empreendimentos Hidroelétricos no Brasil: uma contribuição para o Debate**. Relatório Principal. Banco Mundial, 2008.

BENJAMIM, Antônio Hermann . **Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos**. São Paulo: Instituto “O direito por um planeta verde”, 2000.

BRASIL. **Projeto de Emenda à Constituição n° 65/2012**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n° 654/2015**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8062/2014**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687823>. Acesso em: junho de 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE MINAS GERAIS – FIEMG (s.d). Orientações ao empreendedor sobre o licenciamento ambiental em Minas Gerais. Conselho de Empresários do Meio Ambiente. P.17.

FEPAM. **Licenciamento Ambiental**. 2010. Disponível em: http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp# Acesso em: Junho 2016.

FIORILLO, C. A. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FRANCO, Roberto Messias. **Diretrizes ambientais para financiadores e analistas de projetos na Amazônia**. PNUD/ SUDAM: Belém, 1994.

GALLOPÍN, Gilberto. **Sostenibilidad y desarrollo sostenible: um enfoque sistêmico**. CEPAL. Nações Unidas: Santiago, 2003.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. **Almanaque Brasil Socioambiental: uma nova perspectiva para entender a situação do Brasil e a nossa contribuição para a crise planetária**. 2007.

INSTITUTO ACENDE BRASIL. **Energia**. 12ª. Ed. [s.e]: São Paulo, 2011.

JUNQUEIRA, José Cláudio. **Propostas enviadas ao Seminário da Câmara dos Deputados**. 2006.

JUSTIÇA AMBIENTAL. **Pelo rigor nas avaliações de projetos de grande impacto socioeconômico**. Ed. 4 – Edição Especial. Rede Brasileira de Justiça Ambiental: [s.l], 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Malheiros Editores: São Paulo, 2009, pp.160; 286.

MEDAUAR, O. **Coletânea de Legislação Ambiental**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2008.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 8ª Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013, pp. 776.

MMA & CONAMA. **Resoluções do CONAMA: Resoluções vigentes entre Julho de 1984 e novembro de 2008 - 2ª. Ed.** Conselho Nacional de Meio Ambiente: Brasília, 2008.

MMA & UNESCO. **Legislação Ambiental Básica**. Brasília: MMA e UNESCO, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental: síntese de uma experiência**. Ministério Público Federal: [s.l], 2008.

PADUA, José Augusto. **Um sopro de destruição**. Pensamento político e crítica ambiental no Brasil Escravista. Zahar: Rio de Janeiro, 2002.

SEMAD (2010). COPAM. Disponível em: <http://www.semad.mg.gov.br/copam>. Acesso em: junho de 2016.