

MODIFICAÇÕES NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: AVANÇOS OU RETROCESSOS?

Ana Caroline Pires Miranda(*), Ana Caroline da Silva, Cesário Jorge Fahd Júnior, Cleudilene Gomes da Silva, Erika Dayana Silva de Sousa.

* Doutora em Ciências Sociais, professora de Direito Público do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão- Campús Bacabal. E-mail: ana.pires@ifma.edu.br

RESUMO

A questão ambiental tem passado por variados processos de reconfiguração, redefinindo os posicionamentos e discursos de diferentes agentes na arena pública sobre a temática. Neste contexto e como reflexo desta reconfiguração, a legislação ambiental brasileira tem sofrido inúmeras modificações, o que tem levado a um processo de flexibilização legislativa. Diante desta constatação, o presente trabalho procura discutir as principais alterações verificadas na legislação ambiental, especificamente nos processos de licenciamento ambiental, e para tanto tomamos como caso emblemático o processo legislativo de alteração dos Projetos de Lei PL 3.729 de 2004 e PLS 654 de 2015, de autoria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente. O objetivo desta análise é perceber em que medida a legislação ambiental tem sido alterada para se adequar a interesses econômicos em detrimento de medidas efetivas de proteção e preservação ambiental. Para alcançar estes objetivos, realizou-se o levantamento bibliográfico sobre a temática, análise dos principais instrumentos jurídicos necessários para a atual concessão da licença ambiental, realização de comparativo entre o atual processo de licenciamento ambiental e as alterações propostas pelos atuais projetos de lei de autoria de membros do Congresso Nacional e, por fim, uma breve discussão sobre os discursos dos deputados federais e senadores favoráveis ao processo de alteração dos procedimentos de licenciamento ambiental.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Legislação Ambiental. Processo Legislativo.

INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito inalienável da coletividade, incumbido ao Poder Público ordenar e controlar as atividades que possam causar algum desequilíbrio e, conseqüentemente, prejudiquem a sadia qualidade de vida.

Ainda de acordo com a Carta Magna, o art. 225, inc. IV prevê que o Poder Público deverá “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”, estabelecendo, portanto, a obrigatoriedade de controle dos órgãos competentes de obra e atividade degradadoras e ainda a disponibilidade e acessibilidade desses estudos para toda a sociedade.

No âmbito da Legislação Federal, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, estabelece que: “Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. § 1 Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente”.

Assim, temos que o licenciamento ambiental, de acordo com os dispositivos legais acima citados, possui um caráter preventivo, com vistas a evitar ou minimizar os danos ambientais, devendo ainda ser amplamente divulgado, para que haja entendimento por parte da população sobre os reais efeitos de um dado projeto ou empreendimento.

Dessa forma, podemos compreender o termo licenciamento ambiental como a autorização ambiental dada pelos órgãos públicos para que os danos ambientais previstos sejam controlados e, na medida do possível, impedidos de produzirem efeitos irreversíveis para o meio ambiente.

Tomando o licenciamento ambiental como um conjunto de procedimentos que incluem autorizações, licenças e permissões concedidas pela Administração Pública para o desenvolvimento de determinada atividade ou obra. Dentre estes instrumentos, as licenças são as mais conhecidas e, dentre estas, merece destaque a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO) (AMADO, 2011).

Especificamente sobre cada uma dessas licenças, pode-se afirmar que a Licença Prévia é concedida preliminarmente, apenas aprovando o projeto e atestando sua viabilidade ambiental e os respectivos condicionantes e requisitos básico e condicionantes para as próximas fases da atividade. Já a Licença de Instalação autoriza a instalação do empreendimento, e também dispõe sobre condicionantes e requisitos para o funcionamento do projeto. Por fim, a Licença de Operação é a que permite o início das atividades de acordo com o projeto aprovado. De acordo com Amado (2011), caso a atividade não traga considerável impacto ambiental, poder-se-á dispensar o procedimento trifásico (LP, LI, LO) e adotar o licenciamento unifásico.

Tais Licenças estão previstas na Resolução CONAMA 237/1997 e embora sejam as mais conhecidas, não são as únicas licenças possíveis. Esta citada resolução trata das normas gerais de licenciamento ambiental, existindo outras normas, que atendem a projetos e atividades específicas (tais como obras de saneamento, de resíduos industriais, energia elétrica, atividades petrolíferas etc.), motivo pelo qual, a depender do empreendimento, diferentes resoluções poderão ser utilizadas.

Feitas essas considerações preliminares sobre o licenciamento ambiental e os principais tipos de licenças concedidas aos empreendedores que desenvolvam atividades potencialmente poluidoras, cumpre destacar alguns pontos de discórdia e de polêmica que paira sobre este instituto.

De início, chama atenção os conflitos de competência decorrentes da falta de definição das áreas de atuação dos diferentes entes da federação (União, Estado e Municípios). Conforme Amado (2011, p. 103), a repartição de competências para o licenciamento ambiental tem gerado inúmeras ações no judiciário para a que a questão seja resolvida nesta esfera de poder.

Conforme destaca Trennephol (2011, p. 19), frequentemente tais conflitos são suscitados nas seguintes situações: em se tratando de situações geradoras de desgaste político, busca-se afastar eventual responsabilização, alegando falta de definição explícita da competência no sistema jurídico. Já em casos de atuação na qual resulte ganhos a imagem junto à opinião pública ou mesmo ganhos econômicos, diferentes órgãos buscam atrair para si a competência pelo licenciamento de determinada obra ou empreendimento.

Estes conflitos de competência, dada a falta de definição clara da legislação, têm levado a algumas situações em que ora não existe entidade para licenciar e ora exista mais de uma entidade para exercer esta função administrativa.

A segunda controvérsia diz respeito à suposta demora na concessão do licenciamento. Utiliza-se o termo “suposta demora”, pois, muitas vezes os empreendedores de obras ou atividades potencialmente degradadoras ao meio ambiente apresentam estudos de impacto ambiental incompletos, inconsistentes ou errados e exigem uma licença rápida e urgente por parte dos órgãos públicos, alegando perdas financeiras e obstáculos ao desenvolvimento – da atividade em um primeiro momento, e da nação em um segundo momento.

É sobretudo este argumento da demora e incompetência dos órgãos de fiscalização e monitoramento ambiental que subsidia muitos projetos de leis tem sido propostos no legislativo com vistas a buscar uma flexibilização da legislação ambiental existente. Entendemos por flexibilização legislativa o processo de reformulação das leis ambientais brasileiras de modo a permitir sua adequação aos interesses de grupos empresariais e industriais, que buscam fomentar o desenvolvimento econômico em detrimento da conservação e proteção dos recursos naturais.

Tal processo pode ser observado nos projetos de lei propostos pelo legislativo brasileiro nos últimos anos, visando a alteração dos procedimentos, prazos e órgãos competentes no processo de licenciamento ambiental. Neste sentido, são emblemáticos os Projetos de Lei PL 3.729/2004 e PLS 654/2015; de iniciativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, e que se encontram em tramitação no Congresso Nacional. Emblemáticos também é a vinculação dos defensores das mudanças legais serem vinculados com setores empresariais, industriais e ruralistas da sociedade brasileira, conforme discutiremos a seguir.

MATERIAIS E MÉTODOS

A análise do processo legislativo de alteração das leis e normas específicas que tratam dos procedimentos de licenciamento ambiental foi realizada a partir das seguintes metodologias de pesquisa: a) o levantamento bibliográfico, com foco em obras que abordavam aspectos relativos à legislação ambiental; b) análise dos principais instrumentos jurídicos necessários para a atual concessão da licença ambiental; d) realização de comparativo entre o atual processo de

licenciamento ambiental e as alterações propostas pelos atuais projetos de lei de autoria de membros do Congresso Nacional; c) levantamento e análise dos discursos dos deputados federais e senadores nos processos de alteração analisados.

Esta última etapa foi realizada com base nos registros das manifestações ocorridas durante as Sessões Plenárias no Congresso Nacional e do Senado Federal através das notas taquigráficas disponibilizadas no site oficial, com destaque para os discursos transcritos dos parlamentares que mais se pronunciaram defendendo a necessidade de alteração da legislação florestal. Analisamos as falas e discursos dos autores dos referidos projetos, por meio da qual se constatou as motivações invocadas pelos mesmos para que a lei ambiental seja efetivamente modificada.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O projeto de lei PL 3.729/2004, de autoria do deputado federal Luciano Zica, do PT/SP foi criado inicialmente com vistas a reunir em único diploma legal as principais determinações relativas sobre licenciamento ambiental, atualmente dispersas em leis federais, decretos, resoluções. Contudo, com o passar dos anos, vários foram os projetos pensados (13 no total) e as mudanças sucessivas transformaram os objetivos iniciais do projeto lei.

Atualmente, o relator do projeto é o deputado federal Ricardo Tripoli, do PSDB/SP, que, de acordo com dados obtidos junto ao perfil biográfico dos parlamentares da Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura (2015-2019), é advogado com destacada atuação, em plenário, de processos de lei que envolvam as questões ambientais.

Este relator buscou reunir as principais propostas que tramitam sobre a temática do licenciamento ambiental, de modo que, nesta correlação de forças entre os defensores das medidas mais efetivas de proteção ambiental e aqueles que defendiam uma maior flexibilização, este segundo grupo saiu em vantagem.

De acordo com o relatório apresentado pelo deputado, resultante da compilação de outros projetos com o mesmo teor, os estudos de impacto ambiental passam a ser exigidos apenas após a análise do risco que a obra representa ao meio ambiente, ou seja, não serão exigidos para toda e qualquer obra, mas apenas àquelas que exijam, pelo seu tamanho e complexidade, o referido estudo.

Além disso, são previstos estudos com a supressão das etapas anteriormente previstas (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação), bem como redução dos prazos de análise e aumento do período de validade das licenças. Percebe-se, pois, uma facilitação do procedimento de licenciamento ambiental em curso.

Já o Projeto de Lei do Senado PLS 654/2015, de autoria do senador Romero Jucá, do PMDB/RR, dispõe sobre o procedimento de licenciamento especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.

O senador Romero Jucá – atualmente exercendo seu terceiro mandato como senador pelo estado de Roraima – é identificado com a defesa dos interesses ruralistas, com atuação destacada em projetos que visam à alteração da legislação ambiental. Da mesma forma, o atual relator do Projeto de Lei PLS 654/2015 é o senador Blairo Maggi, conhecido como um dos mais ricos empreendedores do mundo, com atuação destacada na produção de soja no cerrado brasileiro. O perfil dos dois senadores já denota a afinidade dos mesmos com assuntos e temáticas ligadas a produção do agronegócio e do ruralismo, de modo que se posicionam abertamente e discursivamente como defensores da modificação da legislação para propiciar o desenvolvimento nacional.

Deste modo, ao realizarmos uma análise do Projeto de Lei do Senado PLS 654/2015, percebemos que o projeto compromete o licenciamento ambiental. Assim, dentre estas medidas comprometedoras destacam-se: estabelecimento de prazos reduzidos para análises técnicas de alta complexidade; possibilidade de supressão de etapas e fases do procedimento bem como dispensa de documentos essenciais, dentre eles o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); redução da participação de entidades da sociedade civil e comunidade científica no procedimento de licenciamento, dentre outros.

Percebemos, após analisar os discursos proferidos pelos parlamentares para legitimar os processos de alteração da legislação relativa ao licenciamento ambiental que o discurso do desenvolvimento nacional, bem como da necessidade de produtividade a qualquer custo, funcionam como justificadores para alterar a legislação ambiental. Além disso, as visões articuladas a interesses de determinados grupos e agentes sociais ligados ao agronegócio e ao empresariado industrial – que possuem forte representação no Congresso Nacional – se sobrepõem a efetiva necessidade de

preservação ambiental e constroem, discursivamente e juridicamente, a necessidade e urgência de modificação da legislação ambiental brasileira.

Diante dessas proposições, várias entidades públicas e movimentos socioambientais se manifestaram contrários e temerosos e, dentre estes, cabe destacar a Nota Técnica elaborada pela Procuradoria da Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, que, ao manifestar-se, via ofício, ao Presidente do Senado Federal, destaca que: “Sobressai da análise do projeto o estabelecimento de prazos enxutos e peremptórios, seja para os órgãos licenciadores analisarem os pedidos de licença, seja para os demais órgãos técnicos intervenientes manifestarem-se nos autos. O PSL 654/2015, prevê, ainda, o instituto de aceitação tácita para o caso de ausência de manifestação dos órgãos intervenientes dentro dos prazos fixados em lei. Tal regime é inviável no atual contexto do licenciamento ambiental brasileiro, sobretudo diante da já conhecida deficiência estrutural dos órgãos públicos e implicará decisões açodadas, calcadas em informações científicas superficiais e insuficientes, com gravíssimos riscos de danos irreversíveis ao meio ambiente, ferindo os princípios ambientais da prevenção (riscos conhecidos) e da precaução (riscos incertos quanto a ocorrência e dimensão dos impactos, mas de difícil ou impossível reversão de eventuais consequências ainda não bem conhecidas”

Todas essas modificações legais previstas nos referidos Projetos de Lei implicam em um retrocesso nos avanços já observados na legislação ambiental, inclusive contrariando as determinações constantes na própria Constituição Federal, que, conforme assinalado, impõe ao Poder Público 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 (art. 225, IV, CF/1988).

CONCLUSÃO

A partir da análise dos Projetos de Lei PL 3.729/2004 e PLS 654/2015 percebemos que as alterações propostas pelo Poder Legislativo no procedimento de licenciamento ambiental não aprimoram o instituto, ao contrário, possibilitam fissuras na legislação, com potencial para tornar os erros e as catástrofes ambientais ainda mais corriqueiros.

As limitações impostas à participação da sociedade (tendo em vista a não obrigatoriedade de realização de audiências públicas para a concessão da licença ambiental), o estabelecimento de prazos mais curtos para a obtenção da licença ambiental, além da desnecessidade de ouvir o órgão de fiscalização ambiental federal e/ou estadual para o deferimento da licença, levam a uma situação de insegurança jurídica e de fragilidade no que se refere à proteção ambiental.

Neste contexto, o equilíbrio ambiental sofre um sério comprometimento, com aumento dos índices de poluição e degradação ambiental, aumento dos lucros de empreendimento poluidores e diminuição da qualidade de vida das populações, sacrifícios do meio ambiente em nome da celeridade e da urgência para atender interesses econômicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.
2. BRASIL, Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
3. BRASIL, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 13.03.2016
4. BRASIL, Projeto de Lei nº 3.729/2004. **Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 13.03.2016.
5. BRASIL, Projeto de Lei do Senado nº 654/2015. **Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 13.03.2016.
6. CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representações de interesse e alinhamento políticos. **Revista Sociologia e Política** [on line], v. 18, n.36, p.241-256, 2010.
7. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

8. MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
9. SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
10. TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL Terence Dornelles. **Licenciamento Ambiental**. 5ª Ed. Niterói: Impetus, 2011.
11. WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**: evolução histórica do Direito Ambiental. *Revista de informação legislativa*, Brasília, ano 30, nº 118, abr./jun. 1993.
12. ZHOURI, Andréa (org.). **As tensões do lugar**: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.