

UM DEBATE SOBRE AS PROPOSTAS DE LEI PARA MUDANÇAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM NÍVEL NACIONAL

Carlos Eduardo da Silva Sacramento¹

Políticas públicas, Legislação e Meio Ambiente

Resumo

O licenciamento ambiental é um instrumento normativo de prevenção contra possíveis danos ambientais causados por empreendimentos, tendo seu direito previsto na Constituição Federal de 1988. Considerado muito rígido, legisladores federais vem propondo mudanças para flexibilizar o processo de aquisição das licenças ambientais. O objetivo deste trabalho é debater a PEC 65/2012, o PL 3729/2004, o PLS 654/2015 e o PLS 168/2018 sobre questões a favor e contra as mudanças sobre o atual modelo a partir de materiais adquiridos em pesquisas bibliográficas e documentais realizadas pela internet. É visto que o interesse da flexibilização se passa não por melhorias, afinal nenhum projeto propõe suporte para os órgãos ambientais fiscalizadores, mas por interesses próprios de facilitação para os empreendimentos ocorrerem, ignorando a necessidade de prevenção de danos ambientais.

Palavras-chave: Licenças Ambientais; Legislação Ambiental; Prevenção; Fiscalização; Política Ambiental.

¹Analista ambiental do Serviço Geológico do Brasil — Departamento de Hidrologia, Divisão de Hidrologia Básica, edusacramento@aol.com



INTRODUÇÃO

Um debate recorrente da década de 70 do século passado e que se mantém marcante na atual é sobre o licenciamento ambiental, instrumento administrativo público utilizado para autorizar empreendimentos que poderão gerar danos ambientais. Segundo a Resolução Conama nº 237/1997, o licenciamento ambiental é definido como:

“Procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público, por meio do órgão ambiental competente, licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou que possam causar degradação ambiental considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis a cada caso” (CONAMA, 1997).

É possível afirmar que o licenciamento ambiental é um instrumento normativo preventivo, não punitivo, sendo estruturado em um modelo de três fases: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), podendo ter o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como balizador da permissão inicial do licenciamento.

Propostas de mudanças no processo de licenciamento ambiental vem sendo intensificadas com o passar dos anos desde a sua criação, a maioria em busca de uma flexibilização do instrumento normativo. Hoje, o único critério para a requisição do licenciamento ambiental é a potencialidade do dano ao meio ambiente, seja natural, seja artificial.

O motivo deste debate é que o Brasil é visto por certos grupos apoiadores de mudanças como um país com uma legislação ambiental muito ampla e rígida, com um licenciamento burocrático e lento, tornando o processo de instalação do empreendimento mais caro (BRASIL, 2015), enquanto grupos que defendem o licenciamento ambiental argumentam que proteger o meio ambiente é responsabilidade pública e precisa administrar o meio natural para assegurar equilíbrio em seu uso, preservando-o, conforme previsto na Constituição de 1988 (CF/88), documento supremo composto por um conjugado de leis que regem o país.

A legislação sobre a proteção ambiental e seus recursos naturais data anterior a CF/88, fragmentado em Codificações Jurídicas de específicas temáticas, como o código das Águas que passou a valer a partir do ano de 1934, dos códigos Florestais dos anos de 1943

e 1965, bem como do código de Mineração, o qual vigora desde o ano de 1967, e outros (FREIRIA, 2015).

A nível nacional — alguns Estados já estavam criando sistemas de regulação ambiental — o licenciamento ambiental foi estabelecido em 1981 com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), introduzida pela Lei nº 6.938/1981 e respeitada como um marco legal e histórico para a proteção ambiental no país (LIMA; REI, 2017). Além delas, outras normatizações jurídicas federais que estruturam o licenciamento ambiental federal são a Resolução Conama nº 1/1986, a Resolução Conama nº 237/1997 e a Lei Complementar Federal nº 140/2011. não existe uma legislação específica sobre o assunto, são normas norteadas principalmente pela Resolução Conama 237 no qual há flexibilidade para ampliar ou seguir da forma que for regulamentado em cada Estado (MMA; UFMG, 2016), desde que não entre em conflito com as leis e normas federais. É precisamente nesta ausência de uma legislação peculiar que surgem as propostas de mudanças.

Este ensaio objetiva debater sobre algumas das propostas apresentadas de flexibilização do licenciamento ambiental a nível nacional. Especificamente a ideia é argumentar sobre questões a favor e contra as mudanças sobre o atual modelo. Existe a necessidade de se buscar maior eficiência no atual, contudo existe o risco de ocorrer uma demasiada flexibilização em nome, oficialmente, da desburocratização.

METODOLOGIA

A criação e o desenvolvimento deste trabalho foram de natureza básica, sendo executado através de pesquisas bibliográficas (artigos, reportagens, opiniões jurídicas) e documentais (manuais e documentos oficiais) para finalizar com uma análise qualitativa do assunto ao realizar a interpretação dos dados aqui referenciados seguindo o método científico hipotético-dedutivo, considerado ideal para confrontar distintas hipóteses que valide, ou não, a visão deste autor.

As pesquisas se dividiram entre locais de pesquisas gerais (reportagens e opiniões jurídicas), documentais (sítios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados) e de pesquisas científicas (periódicos como Capes, SciElo Brasil, Google Acadêmico e de

repositórios).

As propostas de leis foram lidas nos sítios das atividades legislativas referentes ao Senado e a Câmara dos Deputados: Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 65/2012, Projeto de Lei (PL) nº 3729/2004 e Projetos de Leis do Senado (PLS) nº 654/2015 e nº 168/2018. A partir disso foram feitas comparações entre elas e depois com o atual cenário, assim chegando a uma visão mais aprofundada do debate.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As propostas por mudanças nas normas referentes ao licenciamento ambiental são justificadas em afirmações de que os processos são burocráticos, como afirmam Lima e Rei (2017): “Por detrás de todas as proposições legislativas está a necessidade de celeridade na tramitação do procedimento de licenciamento ambiental, sob a justificativa da morosidade de análise do processo pelos órgãos ambientais e da própria sistemática atual”.

A PEC 65/2012 e o PLS 654/2015 possuem objetivos finais próximos por meios distintos. Enquanto a PEC 65/2012 condiciona todo o processo de licenciamento ambiental a simples apresentação do EIA para obras públicas (BRASIL, 2012), o PLS 654/2015 busca criar uma diferenciação ágil para empreendimentos de infraestrutura que sejam classificados como estratégicos pelo Poder Executivo da esfera governamental requerida, nomeando este processo como licenciamento ambiental especial (BRASIL, 2015). Em ambos o escopo é de remover possibilidades de audiências públicas, de impedimento jurídico e jogar toda a responsabilidade para o órgão ambiental regulador. No PLS 654/2015 este é obrigado num prazo especificado ou o empreendimento ganha automaticamente autorização; na PEC 65/2012 o empreendimento se torna “intocável” após a referida apresentação do EIA ao órgão ambiental, tendo o direito ser finalizada sem nenhuma regulamentação posterior ao início das obras.

O PL 3729/2004 e o PLS 168/2018 se assemelham por ambicionarem criar um marco regulatório geral sobre o licenciamento ambiental em que a rigidez do processo de licenciamento é muito abaixo do atual modelo. Os projetos englobam características do citado PLS 654/2015, como a agilidade para empreendimentos estratégicos do governo, mas a proposta de 2018 é sucessora da proposta de vários textos transformaram o de 2004.

E o atual PL 3729/2004 é muito influenciado pelo PLS 168/2018, podendo ser considerado o mais radical de todos os projetos apresentados até o momento. A lista dos empreendimentos estratégicos é longa, incluindo por exemplo obras de instalações de redes de água e esgoto, usinas de reciclagem de resíduos da construção civil, agricultura, pecuária extensiva entre outros (BRASIL, 2004). Para os empreendimentos considerados de baixo e médio impacto poderão ser realizados apenas processos autodeclaratórios, as Licenças de Adesão e Compromisso (LAC), sem que haja necessidade de prévia análise do órgão regulador competente (BRASIL, 2004), apenas o comprometimento ambiental do empreendedor. Alguns Estados e municípios já adotam o LAC, ou seja, este não é novidade.

Percebe-se que o PL 3729/2004 pretende fazer do que era exceção — atividades que não precisavam realizar o licenciamento ambiental — uma regra, no qual poucos empreendimentos passarão a requerer o licenciamento. Santos (2019) afirma que “a ausência total de exigência de submissão dessas atividades ao procedimento administrativo de licenciamento gera preocupação, principalmente, quando se relevam dois princípios basilares do Direito Ambiental, o da Prevenção e o da Precaução”.

Na justificação do PLS 654/2015 (servindo para todos os projetos aqui mencionados) são mencionados mais dois fatores para mudanças no licenciamento ambiental, “a falta de técnicos para analisarem estudos ambientais e a complexidade inerente ao processo de licenciamento ambiental”, afirmando, de modo dramático, que o licenciamento ambiental é o motivo do atraso dos investimentos no país (BRASIL, 2015). Assim, como dito por (LIMA; REI, 2017), “não se trata apenas de flexibilizar normas ambientais ou criticar o sistema atual, mas na verdade propor mudanças que resolvam a raiz do problema”. Ainda por (LIMA; REI, 2017), eles concordam que o problema é consequência da própria conjuntura atual das instituições e órgãos ambientais brasileiros, interferindo o bom funcionamento administrativo.

Outro ponto a ser ressaltado é a exclusão da participação civil do processo. O licenciamento ambiental garante audiências públicas para debater os impactos do empreendimento. O PL 3729/2004 regulamenta as audiências (BRASIL, 2004), contudo este mesmo projeto é o que prevê exclusão da necessidade de licenciamento ambiental de muitas atividades, logo essas obras não passariam por debate popular.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos grandes problemas visto é relativo ao sucateamento dos órgãos ambientais, seja para analisar EIAs (prioridade), seja para fiscalizar e autuar possíveis infrações. Reconhecido pelos legisladores, ignorado quando não se é realizado novos concursos públicos e, quando ocorrem, o número de vagas frequentemente é abaixo do número solicitado pela instituição.

Percebe-se em todas as propostas apresentadas que a questão da infraestrutura é levemente mencionada ou completamente ignorada. A solução apresentada é sempre de flexibilizar as normas ambientais sob o signo de “travar o desenvolvimento do país”. Este discurso é muito adotado por empresários ou políticos que veem o meio ambiente apenas como base para suprir a necessidade do ser humano. Falta maior conscientização ambiental para entender que a natureza destruída não fornecerá os insumos que tanto anseiam para própria prosperidade financeira, talvez para a própria vida.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3709, de 2004**, Brasília, DF, p. 1-23, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 25 jun. 2021.
- BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional nº 65, de 2012**, Brasília, DF, p. 1-8, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 25 jun. 2021.
- BRASIL, Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 168, de 2018**, Brasília, DF, p. 1-32, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132865>. Acesso em: 25 jun. 2021.
- CONAMA — Conselho Nacional do Meio Ambiente. 237/1997. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Brasília, DF, 19 dez. 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 22 jun. 2021.
- FREIRIA, R. C. Aspectos Históricos da Legislação Ambiental no Brasil: Da ocupação e exploração territorial ao desafio da sustentabilidade. **História e Cultura**, v. 4, n. 3, p. 24, 2015.
- LIMA, M. I. L. S.; REI, F. 40 anos de licenciamento ambiental: um reexame necessário. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 8, n. 2, p. 378, 1 nov. 2017.
- MMA; UFMG. **Procedimentos de Licenciamento Ambiental no Brasil**. 2ª ed. Brasília: MMA, 2016.
- SANTOS, J. DE L. **O controvertido projeto de lei que regulamenta o licenciamento ambiental: o dilema entre o progresso econômico e o retrocesso ambiental**. Artigo de TCC— Mossoró/RN: Universidade Federal Rural do Semi-Árido, 19 mar. 2019.