

NOTA TÉCNICA Nº 02/2016

Objeto: Projeto de Lei nº 3.729 de 2004 – Câmara dos Deputados

O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, pelo Grupo Nacional de Direitos Humanos, vem a público posicionar-se em relação ao Projeto de Lei (PL) 3729/04 em trâmite perante a Câmara dos Deputados, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental.

Citado Projeto de Lei traz questões fundamentais que comprometem as bases do licenciamento ambiental e a defesa do meio ambiente, tais como: (a) fixação de prazos exíguos e fatais para análises técnicas de alta complexidade; (b) previsão de hipóteses legais que autorizam a supressão de uma ou mais fases do procedimento de licenciamento, mesmo para projetos que envolvam atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; (c) possibilidade de dispensa de documentos técnicos essenciais (EIA/RIMA, mesmo para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental) e limitação na fixação de condicionantes nas licenças ambientais; (d) tratamento insuficiente para o tema da cumulatividade e sinergia de impactos para a uma dada região, permitindo que vários projetos similares sejam analisados separadamente, ignorando-se o conjunto dos impactos negativos; (e) excessiva ampliação da discricionariedade do órgão licenciador na dispensa de etapas e exigências de estudos técnicos; e (f) redução da participação e interferência de demais órgãos técnicos, sociedade civil e comunidade científica no procedimento de licenciamento, tudo em comparação à disciplina atual da matéria, hoje determinada pelas Resoluções CONAMA 01/86 e 237/1997.

Sobressai da análise do Projeto de Lei o estabelecimento de prazos enxutos e peremptórios¹, seja para os órgãos licenciadores analisarem os pedidos de licença, seja para os demais órgãos técnicos intervenientes manifestarem-se nos autos. 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 à ocorrência e dimensão dos impactos, mas de difícil ou impossível reversão de eventuais consequências ainda não bem conhecidas).

É, também, ponto preocupante no projeto de lei a possibilidade de supressão de fases do licenciamento de empreendimentos altamente impactantes ao meio ambiente, admitindo-se as figuras da licença unificada e da dispensa de licenciamento². Em nome da celeridade, sacrifica-se em demasia a proteção ao meio ambiente, uma vez que a subdivisão do licenciamento em fases procedimentais, largamente adotadas em países desenvolvidos, garante uma análise sucessiva e gradual: (a) da viabilidade socioambiental do projeto (Licença Prévia), (b) dos danos decorrentes de sua instalação (Licença de Instalação) e (c) dos danos advindos de sua operação (Licença de Operação). O sistema vigente impede que se dê início a empreendimentos ambientalmente inviáveis, além de fortalecer o poder coercitivo das condicionantes de cada uma das fases, na medida em que somente se avança no licenciamento a partir do cumprimento integral das condicionantes estabelecidas na fase anterior. O sistema atual, nesse sentido, é também fator preventivo aos normalmente impunes descumprimentos de obrigações assumidas por particulares em relação ao poder público, circunstância por demais importante em questões tão sensíveis com o meio ambiente.

Consta do projeto de lei em trâmite na Câmara dos Deputados, ainda, a possibilidade de dispensa de EIA/RIMA, a critério da autoridade licenciadora, mesmo para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente³, em clara violação ao disposto no art. 225, §4º, da

Constituição Federal, reproduzido, também, pela Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 192, §2º.

Essa dispensa, vedada pela Carta Magna e pelas Constituições dos Estados, incorre em inconstitucionalidade, consoante já decidido pelo Supremo Tribunal Federal em caso similar. In verbis:

'DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PARÂMETRO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REPRODUÇÃO DE REGRA PRÉVISTA NA LEI MAIOR. POSSIBILIDADE. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. DISPENSA PELO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE. ADI 1.086/SC. PRECEDENTES. MATÉRIA COM INCONSTITUCIONALIDADE PRONUNCIADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. DEFESA DO ATO IMPUGNADO. DESNECESSIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 07.11.2012. O entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de violar o art. 225, § 1º, IV, da Lei Maior, a previsão legal que dispense a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental. Fundada a declaração de inconstitucionalidade proferida pela Corte de origem na incompatibilidade do art. 33, § 2º, da Lei Complementar Municipal 055/2004 com o art. 150, § 1º, IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, reprodução da regra contida no art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados. O Supremo Tribunal Federal entende que Advogado-Geral da União e, nos Estados, o Procurador-Geral do Estado, não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela inconstitucionalidade. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à conformidade entre o que decidido no acórdão recorrido e a jurisprudência desta Corte. Agravo regimental conhecido e não provido'. (STF, Primeira Turma, Relator Min. ROSA WEBER, RE 739998 AgR / RN, AG.REG. no Recurso Extraordinário, Julgamento: 12/08/2014, DJe-165 DIVULG 26-08-2014 PUBLIC 27-08-2014)

Some-se que a questão da cumulatividade e sinergia de empreendimentos colocalizados em uma determinada região, hoje previsto como requisito essencial do Estudo de Impacto Ambiental, também não foi tratada com precisão no PL 3729/04. O projeto de lei em trâmite na Câmara dos Deputados⁵ deixou de avançar no tema, por não regulamentar a metodologia a ser adotada na avaliação da cumulatividade e sinergia entre empreendimentos de uma dada região. À luz da ciência, são os impactos cumulativos e os sinérgicos os de maior magnitude em obras de infraestrutura, sobrepondo-se em importância a todos os demais. Logo, a negligência na sua avaliação acarreta, inexoravelmente, danos irreversíveis e profundos, tal como se verificou no processo de desenvolvimento econômico do município de Cubatão, Estado de São Paulo, quando da análise dos empreendimentos do polo petroquímico.

Preocupa, ainda, a excessiva ampliação da discricionariedade da agência ambiental licenciadora na dispensa de etapas e exigências técnicas⁶, especialmente diante da ausência de mecanismos de controle social e, sobretudo, de autonomia dos órgãos licenciadores em face do Poder Executivo e independência dos seus agentes técnicos frente à esfera diretiva, provocando um desequilíbrio entre o componente político da análise (juízo de conveniência e oportunidade) frente à análise técnico-científica, com risco de comprometimento ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

É notada, ademais, a redução da participação e interveniência de outros órgãos técnicos, sociedade civil e comunidade científica no procedimento de licenciamento, o que de resto também restaria inviabilizado diante da exiguidade dos prazos e da pequena estrutura desses órgãos para uma rápida

análise, visando um diagnóstico detalhado e proposições de medidas atenuantes e/ou compensatórias para figurar como condicionantes do licenciamento, quando o caso.

No projeto de lei em trâmite na Câmara dos Deputados está prevista, como regra geral, a realização de uma única audiência pública e apenas para o caso de licenciamento ordinário, ausente qualquer previsão para o licenciamento simplificado ou corretivo⁷. Atualmente, o único foro em que se permite a participação social direta no procedimento de licenciamento ambiental é a fase de audiências públicas, algo que deveria ser não apenas assegurado, como ampliado, em nome do princípio da democracia participativa, vigente em nosso sistema republicano. Dessa forma, ao contrário dos caminhos propostos no projeto de lei, é a abertura de outros espaços adequados de discussão e participação social, especialmente no âmbito do planejamento estratégico para uma determinada região ou setor econômico, que reduzirá a conflituosidade social que frequentemente impede uma solução célere do licenciamento ambiental.

O projeto de lei também reduz o papel de outros órgãos públicos intervenientes, ao conferir-lhes prazos exíguos para intervenções no processo de licenciamento, dotando suas manifestações de caráter meramente consultivo⁸. Ao contrário do que proposto, a intervenção de outros órgãos técnicos no processo de licenciamento, tais como o Comitê de Bacias Hidrográficas, órgãos gestores de Unidades de Conservação, Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, etc., inclusive com poderes deliberativos, deve ser estimulada como meio de prestigiar a multidisciplinaridade, a prevenção a desastres e calamidades públicas, aplicando-se medidas eficientes na condução do processo de desenvolvimento socioeconômico, coadunando-se com a indisponibilidade do bem ambiental, cujo equilíbrio com a atividade econômica, preservação e conservação, são fundamentais para a vida com bem-estar e saúde, tal como reconhecido pelo legislador constituinte.

Por fim, a disciplina das Avaliações Ambientais Estratégicas - AAE e das Avaliações Ambientais Integradas - AAI, proposta no PL 3729/04, deve ser regulamentada em norma própria, pois se trata de importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Tais avaliações não substituem o EIA-RIMA, que é o instrumento apropriado a permitir a efetiva avaliação da viabilidade ambiental de um empreendimento específico, dentro do contexto maior em que se encontra. Seguramente, a realização da AAE ou de AAI não deve induzir à elaboração de licenciamento simplificado, ao contrário do que proposto no PL 3729/049.

O certo é que, prevalecendo-se toda essa sistemática de redução do grau de cientificidade e cautela do processo de licenciamento, empreendimentos notoriamente causadores de grande impacto ambiental poderão ser licenciados sem a adoção da melhor técnica de prevenção a danos e desastres ambientais, bem como sem a certeza científica das consequências da respectiva atividade (princípios da prevenção e precaução).

Em prosperando quaisquer dos projetos de lei, a tendência é o incremento do risco de novas calamidades, tal como se verificou no município de Mariana-MG, cujos danos ambientais se estenderam a boa parte do território mineiro e capixaba e condenaram o Rio Doce à morte, com infinitos danos socioambientais.

Não se pode perder de vista que o licenciamento ambiental de obras e empreendimentos potencialmente poluidores objetiva, em última análise, conciliar o interesse público primário ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com desenvolvimento econômico sustentável. A livre iniciativa nas formas de produção e desenvolvimento econômico está atrelada ao respeito ao meio ambiente, entendido como bem de uso comum do povo, necessário à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, tratando-se de bem difuso por excelência e gravado com o ônus da indisponibilidade, quer por parte de agentes públicos (de natureza política ou técnica), quer por

agentes particulares, tal como previstos na Carta Magna, a exemplo do disposto nos artigos 170 e 225.

As regulamentações propostas, a pretexto da celeridade do procedimento, enfraquecem demasiadamente o cuidado técnico-científico e a cautela na proteção dos recursos naturais, contrapondo-se ao pensamento atual por um maior grau de sustentabilidade socioambiental nos processos produtivos.

Por certo que a morosidade existente e conhecida das instâncias licenciadoras deve ser combatida, mas com a devida estruturação material e pessoal dos diversos órgãos ambientais para que possam cumprir tempestivamente seus objetivos, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, bem com alguns ajustes na legislação administrativa para aperfeiçoamento do sistema, e não com a fragilização do processo de análise da viabilidade ambiental de grandes empreendimentos postos em licenciamento.

Em síntese, no momento em que a sociedade contemporânea e grande parte das nações desenvolvidas discutem, em fóruns e encontros internacionais, como frear o processo civilizatório baseado no consumo irrefletido, predatório e insustentável dos recursos naturais planetários, é inconcebível que o Brasil discipline seu processo de licenciamento para empreendimentos altamente impactantes fundado em uma premissa claramente equivocada: que sua agilidade deve ser buscada com sacrifício aos princípios da prevenção e precaução, da participação democrática e da supremacia do interesse público sobre o particular.

A linha de conduta proposta no Projeto de Lei em comento é contrária aos princípios e compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial do Clima, em Paris, na França, no final do ano de 2015 (COP 21), sendo também contrária à razoabilidade e proporcionalidade previstas para os atos do Poder Público, além de inconsistente ante ao internacionalmente reconhecido princípio do desenvolvimento econômico sustentável, previsto em vários dispositivos da Constituição Federal.