

**A FLEXIBILIZAÇÃO DAS REGRAS DE CONCESSÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL:
uma análise dos projetos de lei nº 654/15 e nº 3.729/04 sob a perspectiva da Constituição Federal de
1988**

**THE FLEXIBILIZATION OF ENVIRONMENTAL LICENSING CONCESSION RULES: an
analysis of bills no. 654/15 and no. 3,729/04 from the perspective of the Federal Constitution of 1988**

José Justiniano Solon Neto^a, Cláudia Vechi Torres^b

^aBacharel em Direito pela Universidade Potiguar – Email: josesolonadv@gmail.com

^bMestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora de Direito da Univerdade Potiguar (UNP), claudiatorres@unp.br .

Resumo

O propósito do presente trabalho é apresentar o procedimento atual de concessão do licenciamento ambiental, sua importância e objetivo principal, relacionando-o com o que propõe os projetos de lei nº 654/15 e nº 3.729/04. A problemática se apresenta em torno das atuais normas de concessão de Licença Ambiental. Grandes investidores as consideram um obstáculo ao desenvolvimento, em contrapartida, entidades de apoio ao meio ambiente as tem como imprescindíveis à preservação ambiental. Os projetos de lei têm por objetivo, principalmente, flexibilizar as atuais normas de concessão de licença ambiental e propor uma maior celeridade ao processo. No entanto, ambientalistas expõem opiniões divergentes e afirmam que a precarização do meio ambiente é inevitável com a aprovação das novas normas, sendo o intuito do presente artigo debater a respeito da problemática à luz dos direitos apostos na Constituição Federal de 1988. Para isto, utilizaremos o método dedutivo, isto é, um processo de análise de informações que terá como base as seguintes valências: estudos de legislação ambiental, jurisprudência, matérias constitucionais, os projetos de lei nº 654/15 e nº 3.729/04, entre outros meios necessários à elucidação dos fatos e melhor entendimento à respeito da problemática discutida.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Flexibilização. Projetos de Lei nº 654/15 e nº 3729/04.

Abstract

The purpose of this work is to present the current procedure for granting environmental licensing, its importance and main objective, relating it to what proposes bills no. 654/15 and no. 3,729/04. The problem is around the current environmental license concession standards. Large investors consider them an obstacle to development, on the other hand, environmental support entities have them as essential to environmental preservation. The bills aim mainly to relax the current standards for granting environmental licenses and propose greater speed to the process. However, environmentalists expose differing opinions and affirm that the precariousness of the environment is inevitable with the approval of the new standards, and the purpose of this article is to discuss the issue in the light of the rights set out in the Federal Constitution of 1988. For this, we will use the deductive method, that is, a process of analysis of information that will be based on the following valences: studies of environmental legislation, jurisprudence, constitutional matters, bills 654/15 and 3729/04, among other means necessary for elucidation of facts and better understanding regarding the problem discussed.

Keywords: Environmental licensing. Flexibility. Bills No. 654/15 and No. 3729/04.

1. Introdução

É notório que a sociedade atual está cada vez mais envolvida em uma busca incessante por crescimento e evolução, sempre procurando o modo mais célere e menos oneroso para chegar ao seu objetivo final.

Deste modo, a necessidade de expansão, hoje, se sobrepõe notadamente à outras necessidades do ser humano. No entanto, há uma dúvida que não se esconde: até que ponto a necessidade de crescimento pode justificar a mitigação de direitos garantidos pela Constituição?

O escopo do presente trabalho é, no segundo capítulo, analisar o conceito de Licenciamento Ambiental no Brasil, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente a partir da Lei nº 6.938/1981, compreendendo, com o estudo, o intuito do mecanismo estabelecido no referido diploma legal, analisando sistematicamente o disposto no Art. 2º, *caput*, o qual expõe o seguinte teor:

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 (Brasil, 1981)

As regras para concessão de licenciamento ambiental, apostas no Art. 10 da resolução nº 237/1997 do CONAMA (MMA, 1997), introduziram ao ordenamento jurídico brasileiro, critérios necessários à administração equilibrada do meio ambiente em conjunto com a necessidade de crescimento populacional. Tais normas vieram para regularizar o disposto na Política Nacional do Meio Ambiente, com o mesmo objetivo do diploma legal citado no parágrafo anterior.

Deste modo, percebe-se que o principal alvo de todos esses diplomas é, nada mais, do que promover na sociedade brasileira um desenvolvimento sustentável, aliando a expansão econômica a um meio ambiente equilibrado para todos.

No entanto, com o passar dos anos, diante das elevadas demandas administrativas requerendo a licença ambiental, tais procedimentos passaram a ser vistos como um empecilho ao desenvolvimento urbano e rural, sendo taxados por alguns como “moroso, oneroso em demasia, e desnecessário”¹

Diante de tal quadro, surgiram no Poder Legislativo brasileiro, projetos de lei no intuito de flexibilizar as normas já apostas e “facilitar” o processo de licenciamento, dentre eles os Projetos de Lei nº 654 (Brasil, 2015) e nº 3729 (Brasil, 2004).

Deste modo, com o objetivo de analisar as mudanças propostas, no terceiro capítulo, o estudo tratará acerca dos Projetos de Lei acima citados, que apesar de não serem os únicos com o mesmo objetivo, são hoje os que mais ganham enfoque nos debates e nas críticas da população de modo geral.

Inicialmente, cumpre falar do que afirmam os deputados e senadores autores dos referidos PL's, apresentando trechos das justificativas de cada um deles, e confrontando com o que já se encontra legislado, a fim de criar um limiar entre ambos e, em contrapartida, dezoar um do outro.

Na sequência, a respeito do impacto que as propostas podem causar na preservação do meio ambiente, em virtude da necessidade de ser aliada ao procedimento de licenciamento a ideia da Gestão Ambiental, faz-se necessário distinguir os pontos positivos dos pontos negativos, para que se chegue à uma sociedade desenvolvida, mas também sustentável.

¹Ver Relatório no 40995-BR. Banco Central. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma contribuição para o debate (2008).

Por fim, no quarto capítulo do trabalho, o foco será na análise dos referidos Projetos de Lei à luz dos dispostos da Constituição Federal de 1988, onde será feita uma abordagem constitucionalista, a fim de verificar a compatibilidade dos termos dos projetos com a carta magna.

É certo que, atualmente, há diversas discussões no âmbito jurídico pátrio a respeito de iniciativas legislativas no intuito de flexibilizar as normas de licenciamento ambiental, principalmente no que condiz com a constitucionalidade dessas ações, uma vez que a carta maior da República garante a todos os cidadãos um meio ambiente equilibrado.

Dito isto, é perceptível que o presente tema é de grande relevância, surgindo no momento em que a busca pela preservação do meio ambiente fica cada vez mais ativa, e que a necessidade de crescimento do ser humano põe em risco o desenvolvimento sustentável.

Assim, se faz pertinente a presente pesquisa versando sobre a querela, pois é de suma importância compreendermos a seriedade do que se propõe nos projetos de lei citados acima, como também analisarmos se, de fato, o que é proposto seria suficiente para suprir a “deficiência” alegada.

A metodologia a ser adotada na pesquisa qualitativa será o método dedutivo, isto é um processo de análise de informações que terá como base as seguintes valências: estudos de legislação ambiental, jurisprudência, matérias constitucionais, os projetos de lei 654/15 e 3729/04, entre outros meios necessários à elucidação dos fatos e melhor entendimento à respeito da problemática discutida.

2. Licenciamento ambiental no Brasil e sua regulamentação

O Brasil hoje, por ser uma nação em desenvolvimento, carece de fazer uso dos recursos naturais para que ocorra o crescimento econômico do país. Para isto, é necessário efetuar a exploração de atividades essencialmente poluidoras nos empreendimentos. No entanto, essa exploração deve atender à necessidade de precaução com os recursos naturais, sob risco de degradação desenfreada ao meio ambiente.

Diante disto, pode-se notar que atualmente há um grande dilema pairando sobre a sociedade brasileira, qual seja: a necessidade de crescimento em confronto com a preservação do ecossistema. Notório é que o ser humano tem a necessidade constante de crescimento, de expandir-se territorialmente, e é sabido que o crescimento populacional deve se dar em toda nação.

No entanto, o binômio *crescimento vs. desenvolvimento² social* é essencial ao futuro da humanidade. Neste sentido, para se alcançar efetivamente um conceito de desenvolvimento sustentável, a colaboração ativa da população com os órgãos estatais deve se dar de forma irrestrita, de modo que assim teremos uma prestação de serviço público límpida e transparente.

É, então, saber conciliar as ações sociais com a expansão territorial para que, de fato, seja instituído o desenvolvimento sustentável.

Diante disto e visando, principalmente, solucionar esta problemática, o legislador brasileiro instituiu regramentos a serem seguidos, necessariamente, pelos interessados no desenvolvimento de atividades que possam vir a prejudicar o meio ambiente.

Surge, então, no ordenamento jurídico brasileiro, o Programa Nacional do Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, instituindo mecanismos para viabilizar a exploração dos recursos ambientais de forma sustentável, visando, *a priori*, a manutenção do equilíbrio ecossistêmico, conforme o

²Explica Silva (2015, p. 44), que o desenvolvimento se apresenta como sendo um processo de mudança que tem por foco principal a qualidade, não apenas a quantidade, de modo a abarcar também a noção de crescimento, sendo o resultado final um processo de longo prazo estimulado por políticas e programas públicos.

artigo 2º já citado anteriormente.

A partir deste conceito, introduz-se no Brasil a ideia do desenvolvimento sustentável, trazendo consigo a noção de aliar o desenvolvimento econômico – decorrente da necessidade de crescimento –, à preservação ambiental – necessária à manutenção da vida no futuro.

O Relatório de Brundtland (1987), produzido pela Comissão Mundial do Meio Ambiente em 1987, conceitua o desenvolvimento sustentável como sendo aquele que encontra o equilíbrio entre o crescimento das necessidades atuais, sem que comprometa as necessidades de gerações futuras.

Seguindo este mesmo raciocínio e visando regulamentar o disposto na Política Nacional do Meio Ambiente, foi elaborada a Resolução nº 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 1997), a qual considera, dentre outras, a necessidade de se introduzir ao processo de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental estipulados na PNMA, visando principalmente o desenvolvimento e sustentabilidade (MMA, 1997).

Deste modo, a referida resolução, em seu Art. 1º, inciso I, define o licenciamento ambiental como sendo:

[...] um procedimento de cunho administrativo, por meio do qual o órgão ambiental competente licencia os aspectos de localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou que possam causar degradação ambiental (MMA, 1997).

O procedimento é, com isto, um instrumento preventivo utilizado pela administração pública para regulamentar o desenvolvimento de atividades que sejam caracterizadas como potencialmente poluidoras ao meio ambiente, devendo sempre serem analisados aspectos individuais de cada atividade, para promover a sustentabilidade e garantir a preservação do meio ambiente.

Nas palavras de Honaiser (2009) o licenciamento ambiental é um “instrumento importante, tanto para a proteção ambiental, quanto para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado trazido pela Constituição Federal em seu artigo 225”. A autora afirma, ainda, ser indubitável que o licenciamento ambiental se apresenta, atualmente, como instrumento indispensável no combate a empreendimentos que possam causar danos graves ao meio ambiente, de modo a garantir um desenvolvimento econômico sem que haja uma degradação ambiental desenfreada.

No entanto, segundo o Relatório do Banco Mundial (2008) a questão do tempo de tramitação dos processos de licenciamento, associada ao déficit de técnicos no órgão licenciador e a notória subjetividade dos princípios e critérios adotados, geram diversos problemas.

Nos casos averiguados pelo Banco, os processos foram analisados por equipes pequenas (de 1 a 4 técnicos), fato que os obrigam tratar de assuntos alheios as suas especialidades, notadamente na área social. Soma-se a isto, o fato de que os membros da equipe variam ao longo do processo, situação que pode ensejar avaliação de critérios divergente daquela efetuada anteriormente.

Inequivocamente razoável, a exigência constitucional de estudo prévio para atividades potencialmente poluidoras, no decorrer do tempo, foi sendo desvirtuada com a instituição de inúmeros procedimentos burocráticos que, em muitos casos, não guardam relação diretamente com a preservação do meio ambiente (Estadão, 2019).

Afirma, ainda, que essa burocratização instituída se mostra apenas como elemento de entrave ao desenvolvimento econômico, até mesmo nos casos em que a atividade econômica não apresenta riscos ao

meio ambiente. (Estadão, 2019).

O Tribunal de Contas da União (2017) concluiu, diante de diálogo público realizado, que “a legislação vigente requisita dos projetos de empreendimentos uma série de autorizações e licenças a serem emitidas por inúmeros órgãos e entidades nos diferentes patamares do poder público”.

Todavia, afirma o TCU (2017) que, pelo fato das leis serem carentes de detalhamento a respeito do procedimento de licenciamento ambiental, acabam por resultar em diferentes interpretações por parte dos órgãos da cadeia de processo, gerando morosidade na emissão de licenças, aumento no número de processos judiciais e uma ininterrupta insegurança jurídica.

De acordo com o Art. 14 da Resolução nº 237 (CONAMA, 1997), o ente público licenciador possui prazo para conclusão e emissão de licenças ambientais:

Art. 14 – O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses. (MMA, 1997).

Machado (2007), diante da importância do licenciamento ambiental, “demonstra sua preocupação de forma inequívoca quanto à qualidade da prestação estatal, quando aduz que caso haja um relaxamento por parte do Poder Público, o licenciamento ambiental transforma-se numa impostura”.

Afirma que, de um lado submete o empresário honesto a uma despesa desnecessária e, de outro lado, acarretaria injustificável prejuízo para um vasto número de pessoas, que é a população que paga tributos.

Percebe-se, portanto, que a instituição de normas para licenciar empreendimentos que sejam efetiva ou potencialmente poluidores é mais do que devida, é respeito à dignidade humana e à Constituição. No entanto, não se pode olvidar a necessidade de aprimoramento do sistema, ante a total deficiência, nos dias atuais, do serviço público.

Note-se, por fim, que o licenciamento ambiental é um instrumento de controle da administração pública que possui o intuito de preservar, de modo geral, o meio ambiente e propiciar aos cidadãos um ecossistema equilibrado. Todavia, em decorrência da ingerência e déficit de qualidade, como afirmado pelo TCU, tem se tornado um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país.

Neste sentido, os Projetos de Lei nº 654/15 e nº 3729/04 visam, *a priori*, facilitar o procedimento de licença e atrair investimentos para o país, no entanto, são inúmeras as críticas e o embate com as entidades ambientais e até mesmo órgãos da administração indireta, como será demonstrado a seguir.

3. A flexibilização intentada: projetos de Lei nº 654/15 e 3729/04

Ficou demonstrado que há, de fato, morosidade e ineficiência no atual procedimento de concessão de licenças ambientais, o que obsta o desenvolvimento, e que o referido processo necessita de atualização e agilização, sem, contudo, perder o principal objetivo, qual seja: a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Partindo deste pressuposto e no intuito de flexibilizar as regras já existentes, surgiram nas Casas Legislativas brasileiras dois Projetos de Lei, o primeiro de nº 3729/04, tramitando atualmente na Câmara dos Deputados, e o segundo de nº 654/15, que tramita atualmente no Senado Federal.

Ambos os projetos citados não são os únicos, no entanto, são os que geram críticas mais significativas no âmbito jurídico brasileiro.

3.1 Projeto de lei nº 654/2015

Nas palavras de Romero Jucá, ex-senador e proponente do Projeto nº 654/15, o processo de licenciamento ambiental é um tema que merece atenção, pois, em decorrência da morosidade dos órgãos – que decorre de vários fatores, dentre eles a paralisação do procedimento por decisões judiciais; a falta de técnicos para analisarem os estudos e a complexidade do processo – o procedimento é avaliado por empreendedores como vilão aos investimentos que o Brasil necessita (Brasil, 2015). O ex-senador completa, afirmando que:

A proposta tem o condão de instituir um procedimento legal para o licenciamento ambiental, sendo regulado com base nos princípios da sustentabilidade, celeridade, eficiência, economicidade e no direito à informação ambiental, focado tão-somente em obras e empreendimentos que sejam considerados, pelo Executivo, como estratégicos ao desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2015).

Como se extrai do texto, o intuito do projeto de lei proposto é conferir uma maior celeridade e agilidade ao procedimento de concessão de licenças ambientais, visando promover o desenvolvimento nacional e alavancar a economia.

Dentre as mudanças propostas, as principais giram em torno do prazo para decisão por parte do órgão público e da caracterização, por parte do Poder Executivo, do que seriam as obras sujeitas a este tipo de licenciamento especial.

O artigo 1º, parágrafo 2º do referido projeto afirma o seguinte, de acordo com Brasil (2015):

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 [...] 2º O Poder Executivo indicará, por decreto, os empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial previsto nesta Lei (Brasil, 2015).

Ainda de acordo com Brasil (2015), o artigo 5º define os prazos para os procedimentos, *in verbis*:

Art. 5º Para fins de cumprimento das etapas do licenciamento ambiental especial, observar-se-ão os seguintes prazos limite até:

I – 10 (dez) dias, após a manifestação de interesse do empreendedor, a que se dará publicidade, para o órgão licenciador definir a composição do comitê específico para cada licenciamento, por meio de notificação aos órgãos e entes públicos componentes;

II – 10 (dez) dias, a partir da publicação do ato a que se refere o inciso I, para os órgãos e entes públicos notificados anuírem a composição do comitê;

III – 20 (vinte) dias, a partir da publicação do ato a se refere o inciso II, para que o comitê específico elabore, apresente e dê publicidade ao termo de referência;

IV – 60 (sessenta) dias, a partir da publicidade do termo de referência de que trata o inciso III para que os empreendedores apresentem as certidões, anuências, licenças e documentos de sua responsabilidade exigidos no termo de referência;

V – 60 (sessenta) dias, a partir da apresentação dos documentos referidos no inciso IV para o órgão licenciador analisar os documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e solicitar esclarecimentos e complementações, que deverão ser prestadas em até 10 (dez) dias após o recebimento da solicitação;

VI – 60 (sessenta) dias, a partir do recebimento dos últimos documentos recebidos de que tratam os incisos III e V para elaboração do parecer técnico conclusivo e concessão da licença ambiental integrada, caso o parecer conclua pelo seu deferimento.

Conforme se conclui dos dispositivos colacionados, os empreendimentos sujeitos a aplicação deste regramento especial serão instituídos pelo Poder Executivo através de decreto, de modo que em razão da precariedade deste tipo de ato normativo, a insegurança jurídica vem sendo amplamente questionada.

Depreende-se, ainda, que o projeto intentado estabelece um prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) dias, ou 08 (oito) meses desde a manifestação do empreendedor em adquirir a licença, até a devida deliberação dos órgãos estatais concedendo ou não a licença ambiental.

No entanto, conforme artigo 14 da Resolução nº 237/1997 do CONAMA, caso necessite da realização de EIA/RIMA e/ou audiência pública, o prazo para deferimento ou indeferimento do requerimento sobe de 06 (seis) meses para 12 (doze) meses (MMA, 1997).

Ainda no artigo 5º do projeto, o parágrafo 3º estipula-se uma aquiescência tácita ao requerimento do empreendedor, caso um dos órgãos notificados descumpra qualquer um dos prazos estabelecidos, sendo outro dispositivo que gera inúmeras críticas.

Deste modo, é notório que o referido projeto de lei estipula prazos exíguos se comparados aos prazos atuais, instituindo ainda uma concessão “tácita” no caso de os órgãos públicos descumprirem os prazos determinados.

Em uma audiência pública, realizada pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, a procuradora República Marcia Brandão Zollinger, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal criticou o texto do PLS 654/15, ao afirmar que, em razão da possível mitigação dos impactos e do fato do projeto ter por objetivo principal somente a agilização do processo, o mesmo afronta flagrantemente os princípios da prevenção³ e precaução⁴.

Afirma ainda que o projeto, além de não fornecer segurança jurídica, não foca no desenvolvimento sustentável e visa apenas o interesse do empreendedor. (VITAL, 2016).

Neste raciocínio, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, emitiu uma nota em relação ao texto do PLS 654/15, onde afirma que o projeto não observa os princípios basilares que norteiam o licenciamento ambiental, que deviam servir como base para aplicação dos princípios citados no texto do referido projeto. (IPHAN, 2015). Segundo a direção do IPHAN, em nota emitida no ano de 2015:

[...] o PLS fere os princípios da prevenção e precaução, ao estabelecer, indiscriminadamente, um prazo máximo de 60 dias para a elaboração de estudos ambientais e, como decorrência, para os estudos de avaliação de impacto aos bens acautelados pelo Iphan, ou seja, bens culturais portadores de grande significado para a sociedade brasileira e, como tal, protegidos por Lei (IPHAN, 2015).

Este prazo citado pela direção do órgão estatal, está apostado no artigo 5º, inciso V do texto original do PLS 654/15, onde concede ao órgãos licenciadores o prazo máximo de 60(sessenta) dias para concluir a análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados pelo solicitante, e caso necessitem, requerer esclarecimentos e complementações, a serem prestadas em até 10 (dez) dias após o recebimento da solicitação, sob pena de aquiescência em caso de descumprimento dos prazos, conforme § 3º o mesmo artigo.

³Segundo Cielo et al. (2012, p. 198) o Princípio da Prevenção encontra-se positivado no caput do artigo 225 da Constituição Federal, e tem por objetivo principal promover com a orientação adequada para que não haja efeito danoso ao meio ambiente, de modo a causar danos irreversíveis, efetivando normas destinadas à prevenir, impedir ou minimizar quaisquer danos possíveis ao meio ambiente.

⁴Nas palavras de Colombo (2005, p. 2-3), o Princípio da Precaução se apresenta como um conjunto de ações a serem efetuados precipuamente pelo Estado, face à um possível risco de impacto ambiental, para garantir um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a utilização de recursos naturais, de modo que o referido princípio encontra-se positivado no artigo 4º, incisos I e IV da Lei nº 6.938/81, bem como no artigo 225, § 1º, inciso V da Constituição Federal.

Neste sentido, esta espécie de concordância tácita trazida pelo parágrafo terceiro do artigo citado se apresenta, de acordo com órgãos e entidades, como uma afronta tanto à lei, quanto aos princípios norteadores do direito ambiental.

Segundo o IPHAN, a previsão de aquiescência à licença emitida quando os órgãos intervenientes não conseguirem responder ao comitê no prazo estipulado de 10 dias é gravíssima, de modo que o resultado prático desta determinação poderá acarretar exclusão da proteção dos bens culturais protegidos pela grande maioria dos processos de licenciamento. (IPHAN, 2015).

De fato, grandes empreendimentos geram normalmente impactos ambientais, afetando severamente o meio de quem vive nos arredores. Disto decorre um histórico aumento de conflitos socioambientais que acarretam a desigualdade social e degradação do meio ambiente. Poluição de rios, mares, desmatamento, são consequências de um crescimento desordenado e sem fiscalização.

No entanto, também é cediço que o excesso de procedimentos e vagarosidade na prestação estatal podem causar retrocesso, afastando investimentos do país e causando perdas econômicas e também sociais. Dito isto, é necessário indagar o seguinte: Como agilizar o processo de licenciamento preservando preceitos básicos como a preservação e precaução? Este é, talvez, o dilema que mais gera discordância entre os legisladores e ambientalistas.

3.2 Projeto de lei nº 3729/2004

Do mesmo modo, desta vez em relação do PLC 3729 (Brasil, 2004), a problemática não destoa, sendo o referido texto alvo de inúmeras críticas, abordado por notas e posicionamentos de entidades ambientalistas e órgãos governamentais, de modo que as críticas se insurgem em relação ao texto formal, o qual entendem ser radical e que não conseguiria cumprir com seu objetivo principal. O texto atualizado do projeto, institui mudanças significativas ao procedimento hoje existente, de modo que cumpre citar algumas:

a) no artigo 11, é dispensada a emissão da certidão de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, claramente em ofensa com o disposto no artigo 182, parágrafo 2º da Constituição Federal;

b) cria, no artigo 17, o procedimento por adesão e compromisso, desde que atendidos alguns critérios, ao passo que tal instituto vai de encontro com a necessidade de individualização e análise de cada caso concreto, necessária ao procedimento, dentre outros pontos controversos.

Segundo a justificativa apresentada para propor o PLC, a falta de regulamentação em lei, clara e objetiva, sobre o licenciamento ambiental causa insegurança jurídica, e por este fato, a aprovação do referido projeto se torna de extrema relevância, uma vez que o texto da proposta apresenta uma base consistente para o instituto jurídico do licenciamento ambiental (Brasil, 2004).

No entanto, nas palavras da Organização SOS Mata Atlântica (2017, p. 1), por nota emitida a respeito do texto original do PLC 3729/04:

O texto unilateral apresentado dispensa diversas atividades do licenciamento ambiental, como mineração e grandes obras de duplicação de rodovias, energia, sistemas de saneamento, transformando o projeto de lei em uma “lei de liberação”, à exemplo do que ocorreu com o novo Código Florestal que trata pouco das florestas e mais parece um código rural. Além disso, fere princípios Constitucionais e prerrogativas da União.

Deste modo, ainda segundo a fundação, o licenciamento ambiental é um importante instrumento de planejamento, que fornece à população transparência e participação quando da tomada de decisões para empreendimentos diversos, bem como garante a conservação de patrimônios culturais, da biodiversidade, e ecossistemas essenciais ao regular funcionamento da água e do clima.

Por fim, a entidade completa afirmando que a flexibilização no intuito de privilegiar setores pontuais pode trazer enormes consequências à sociedade e ao meio ambiente, e que, ao contrário do seu objetivo, poderia vir a desconstruir uma oportunidade de tornar o licenciamento ambiental um instrumento ágil e moderno, mas que aja dentro dos princípios da prevenção e precaução.

Percebe-se, pois, que embora o intuito do PLC 3729/04 seja facilitar e desburocratizar o processo de licenciamento ambiental, diversas são as críticas de que, na prática, o objetivo principal não seria alcançado, além de abrir precedentes para uma atuação fragilizada dos órgãos de proteção ao meio ambiente e para uma degradação ambiental ainda maior e sem controle (SOS Mata Atlântica, 2017).

A justificativa apresentada para amparar a aprovação do projeto de lei é tida como pretexto para diminuir as fases do processo de licenciamento e facilitar a concessão de licenças, ainda que não cumpra os requisitos necessários (WWF, 2019). No entanto, os autores do projeto defendem a criação de uma lei geral para flexibilizar e atrair investimentos ao país.

Neste limiar, com a justificativa de que o atual processo de licenciamento ambiental é um óbice ao desenvolvimento, o texto do projeto de lei, da maneira em que se está sendo proposto, deve elevar o risco de impacto negativo ao meio ambiente e às populações que são potencialmente ameaçadas, além de atingir diretamente os empreendedores, causando total insegurança jurídica e considerável aumento dos conflitos sociais, afetando negativamente a economia do país (WWF, 2019).

Neste pórtico, em Audiência Pública acontecida no dia 08 de Outubro de 2019, a deputada Fernanda Melchionna (Psol-RS) afirmou que o texto atualizado do projeto apresentado atualmente pelo deputado Kim Kataguiri (DEM-SP) institui, na prática, algo parecido com um “auto licenciamento” que, da forma que foi proposto, criaria a figura do licenciamento por exceção e não como regra, o que, na verdade, constituiria a figura do licenciamento por adesão e compromisso. (Agência Câmara Notícias, 2019).

Tomando por base o que fora exposto até o momento, existem diversas críticas e desentendimentos quanto à aplicabilidade e ao resultado prático do estabelecimento de normas mais flexíveis ao processo de licenciamento ambiental, e a partir disto, surge o questionamento: Seriam esses textos compatíveis com as diretrizes estabelecidas pelo texto constitucional? É com fito nesta indagação que o capítulo seguinte será discorrido.

4. A compatibilidade dos projetos de lei face aos direitos socioambientais garantidos pela Constituição Federal de 1988

Em razão da necessidade de equilíbrio entre o binômio sustentabilidade x desenvolvimento, bem como visando a proteção e garantia do meio ambiente para o próximo, a Constituição Federal de 1988 instituiu diversas normas que possuem como premissa principal assegurar um ecossistema sustentável e equilibrado para todos, constituindo, inclusive, princípio da ordem econômica.

É notório, portanto, que o legislador originário reconheceu a problemática que existira entre o crescimento econômico desenfreado e a necessidade de cautela com o uso do meio ambiente. Concedeu, assim, enfoque considerável no texto constitucional à prevenção e preservação ambiental, traçando diretrizes a serem enfrentadas pela evolução econômica, sem que afete de modo considerável o meio ambiente.

Nas palavras de Ferreira Filho (1997), o direito trazido pela CF/88 a um meio ambiente equilibrado é tido “como um direito de solidariedade, que pertence à terceira geração de direitos fundamentais, advindo do direito à vida e decorrente do direito à saúde”.

Corroborando, para Padula e Silva (2005) a proteção ao meio ambiente é, de fato, princípio constitucional no Brasil. O parágrafo 1º do Art. 225 da Constituição Federal, estabelece em seus sete incisos obrigações ao Poder Público quanto à gestão ambiental, e, especificamente, no que diz respeito ao licenciamento ambiental.

Os incisos I e IV, por sua vez, versam a respeito da preservação e da restauração de processos ecológicos, e da necessária realização prévia de estudos ambientais quando da instalação de atividades que venham, efetivamente, a causar poluição/degradação ao meio ambiente. O parágrafo 2º determina que aqueles que venham a explorar recursos naturais recuperem, obrigatoriamente, o meio ambiente degradado por suas atividades.

No parágrafo 3º, são elencadas sanções penais e administrativas para aquelas atividades e condutas lesivas ao meio ambiente. E, por fim, o parágrafo 4º estabelece que os biomas, dada a sua importância ecológica, são considerados patrimônio nacional.

Percebe-se, então, que em razão da necessidade de se promover com o desenvolvimento sustentável na sociedade brasileira, a Carta Magna transformou a necessidade de um meio ambiente equilibrado em corolário, elevando-o a direito humano social, de modo a garantir sua efetiva aplicação.

Concorda o Supremo Tribunal Federal que, qualquer normal legal infraconstitucional que conceda outra interpretação à Carta Magna a ponto de, na prática, causar maior degradação o meio ambiente e fragilizar o controle exercido pelo Estado é inconstitucional, pois atenta contra o equilíbrio ambiental garantido pelo texto constitucional.

A Suprema Corte brasileira, recentemente, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade se posicionou neste sentido, no seguinte teor:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente. (ADI 5312, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 08-02-2019 PUBLIC 11-02-2019). (Brasil, 2018) Grifo nosso.

Depreende-se, pois, do julgado acima, que o direito ao meio ambiente equilibrado é um instrumento jurídico que não pode ser mitigado sem antes haver uma fiscalização direta e efetiva pela administração pública, de modo a garantir a prestação constitucional aos futuros nascituros, já que se trata de um direito que deve se estender às gerações futuras.

É indubitável que qualquer norma que venha, na prática, a reduzir a atuação estatal e tornar precária a fiscalização dos órgãos intervenientes ante a uma possível atividade poluidora do meio ambiente não comunga com os preceitos estabelecidos pela Carta Magna.

Com base no exposto, embora o texto dos Projetos de Lei nº 3729/04 e 654/15 ainda possam passar por modificações até que, se for o caso, seja aprovado, de acordo com os artigos e jurisprudência analisados, a aplicação prática dos dispostos nos projetos pode vir a ferir diretamente o direito ao meio ambiente equilibrado garantido pelo artigo 225, caput, parágrafo 1º, IV e V e parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988.⁵

5. Considerações finais

A Política Nacional do Meio Ambiente, no afã de proceder com a proteção e precaução para com o meio ambiente, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o instituto do Licenciamento Ambiental, que posteriormente foi regulamentado, dentre outras, pela Resolução nº 237 CONAMA (1997).

Buscou-se, então, reduzir a degradação desenfreada de recursos ambientais em decorrência do crescimento populacional e territorial da nação, visando garantir uma melhor qualidade de vida aos cidadãos e às gerações futuras.

Como previsto, as normas atuais do procedimento de licenciamento ambiental cumprem com seu objetivo, concentrando a atuação dos órgãos estatais na fiscalização e autorização de empreendimentos potencialmente poluidores.

No entanto, esse controle efetuado pela administração pública, com o passar dos anos, foi se tornando moroso e oneroso em demasia, chegando ao patamar de frear o crescimento econômico do país.

A falta de investimentos e crescente crise financeira no país, acarretaram, então, tentativas legislativas de solução da problemática, surgindo inúmeros projetos de lei no intuito de facilitar o procedimento de licenciamento ambiental.

Dentre outros, insurgem-se no Congresso Nacional os Projetos de Lei nº 654/15 e nº 3729/04 que, apesar de não serem os únicos, atualmente são os que mais recebem críticas por seus textos truculentos e prejudiciais a preceitos básicos da proteção ambiental como a prevenção e precaução. Consequentemente, inúmeras entidades e órgãos paraestatais de defesa aos direitos ambientais se manifestaram contrariamente à aprovação dos projetos.

⁵Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

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;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

(...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

(...)

Diversas são as mudanças propostas pelos projetos ao procedimento atual, e dentre elas se destaca a previsão de aquiescência à licença, emitida tacitamente quando um dos órgãos intervenientes não conseguir responder ao comitê no prazo estipulado de 10 dias, a qual embora se reconheça o intuito de promover com a celeridade processual, se apresenta demasiadamente perigosa à proteção do meio ambiente.

Embora não se desconheça que, de fato, a legislação ambiental no Brasil necessita de atualização e modernização, para que se possa promover, também, com o crescimento econômico, entende-se que não se deve fazê-lo de forma abrupta, sem antes se passar por um processo adaptativo.

Isto porque uma mudança repentina e radical em normas que tratam de direitos sensíveis, como a preservação ambiental, pode gerar danos significativos e, em diversos casos, até irreversíveis, mitigando o direito do próximo a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Com nisto, diante da previsão do legislador originário com o advento da Constituição Federal de 1988, foi concedido *status* constitucional à proteção ambiental, através do disposto no artigo 225, onde garante a todos os cidadãos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, aliado a um uso comum do povo e a uma qualidade de vida essencial, destinando ao poder público a incumbência de defendê-lo e preservá-lo, tanto para os presentes, quanto para as gerações futuras.

Questionou-se, então, se a necessidade de crescimento econômico poderia se sobrepor a um direito social constitucional. Se, de fato, haveria a necessidade de uma mudança abrupta para que o objetivo de atrair investimento fosse concretizado, e por fim, foi levantada a discussão a respeito da compatibilidade dos projetos de lei face aos direitos garantidos pela Carta Magna.

Em razão da reflexão criada, foi proposta uma solução que, apesar de não ser totalmente completa, surge como um meio termo para que se possa agregar pensamentos e interesses divergentes.

Sugeriu-se, pois, que diante da necessidade de modernização e adequação da legislação ambiental aos dias atuais, seja efetuada uma mudança adaptativa, ao passo que o aparelhamento do sistema, qualificação e entrega de pessoal preceda a flexibilização das normas, de modo a aliar a celeridade processual à noção de precaução e prevenção estabelecidas como preceitos básicos em matéria ambientalista.

No tocante a Constitucionalidade dos Projetos de Lei, conforme a jurisprudência analisada, é correto aferir que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de afirmar que, qualquer alteração legislativa que venha a mitigar ou inutilizar a atuação do poder público, quando da fiscalização e prevenção de impactos ambientais significativos, não comunga com os princípios estabelecidos pela Carta Magna.

Ainda, os Projetos de Lei afrontam flagrantemente os princípios da precaução e prevenção, os quais decorrem de preceitos e dispostos constitucionais, o que corrobora com a afirmação de que, se aprovados, os referidos projetos de lei seriam, de fato, inconstitucionais.

Deste modo, deve-se, estimular discussões até que se chegue a uma solução definitiva sobre o assunto, aliando os interesses de ambas as partes, para assim garantir uma maior segurança jurídica, seja através de aparelhamento dos órgãos estatais e gestão por parte do poder público, ou até mesmo, caso necessário, alterações legislativas, mas que tenham como foco, principalmente, a preservação ambiental.

Conclui-se, portanto, que apesar de não ser um tema tão recente, a controvérsia no ordenamento jurídico restou mais do que constatada, de modo que válido o incentivo a uma reflexão a respeito dos impactos que os Projetos de Lei nº 654/15 e nº 3729/04 causariam no meio ambiente.

Referências

Agência câmara notícias. *Nova versão de projeto de licenciamento ambiental divide opiniões*. 2019 (Accessed Oct. 019). Disponível em: <https://www.douradosagora.com.br/noticias/meio-ambiente/nova-versao-de-projeto-de-licenciamento-ambiental-divide-opinioes>. Acesso em: 25 out. 2019.

Banco Mundial (2008). *Relatório no 40995-BR. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma contribuição para o debate*. (Accessed Nov. 2019)

Vol. II – Relatório Principal. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139278/Relat%C3%B3rio+Principal+%28PDF%29/8d530adb-063f-4478-9b0d-2b0fbb9ff33b> .

Brasil (1981) *Lei nº 6938, 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. Lei Nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Brasília, DF: Congresso Nacional, p. 1-27.

_____. (1988) *Constituição Federal nº Art. 225, de 05 de outubro de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, p. 1-131.

_____. *Projeto de Lei nº 3729, de 08 de junho de 2004*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Projeto de Lei Nº 3729. Brasília, DF: Câmara dos Deputados Federais, p. 1-23.

_____. *Projeto de Lei nº 654, de 29 de setembro de 2015*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Projeto de Lei do Senado Nº 654, de 2015. Brasília, DF: Senado Federal, p. 1-8.

_____. (2019) Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5312*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 25 de outubro de 2018. Diário de Justiça Eletrônico.

_____. Tribunal de Contas da União (2017) *Licenciamento Socioambiental nos Empreendimentos de Infraestrutura: Principais conclusões de diálogo público realizado pelo TCU nos dias 5 e 6 de outubro de 2017*. Brasília: TCU, 2017, p. 1-268.

Bruntland, Comissão de. *Nosso Futuro Comum*. (1987) (Accessed Sep. 2019) Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>.

Cielo, P. F. L. D. et al (2012). Uma leitura dos princípios da prevenção e da precaução e seus reflexos no direito ambiental. *Catalão: CEPPG*, 26 (1), 196-207.

Colombo, S. (2005) Princípio da Precaução no Direito Ambiental. *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*. 14 (14), 1-10.

Direção do IPHAN (2015) *Posicionamento do Iphan em relação ao PLS 654/2015*. (Accessed Oct. 2019). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3414>.

Ferreira Filho, M. G. (1997) *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, Saraiva, São Paulo.

Fundação Sos Mata Atlântica (2017). *Licenciamento Ambiental: proposta-bomba é um grave desserviço para o Brasil*. (Accessed Oct. 2019). Disponível em: <https://www.sosma.org.br/106034/nota-publica-sobre-licenciamento-ambiental-proposta-bomba-e-um-grave-desservico-para-o-brasil/>.

Honaiser, T. M. P. (2009) *Licenciamento ambiental e sua importância*. (Accessed Nov. 2019). Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/2569/2201>.

Acesso em: 26 nov. 2019.

Machado, P. A. L. (2007) *Direito Ambiental Brasileiro*, 15. Ed, Malheiros, São Paulo.

Ministério do Meio Ambiente (1997). *Resolução N° 237*. (Accessed Sep. 2019) Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>.

Padula, R. C. & Silva, L. P. da. (2005) *Gestão e licenciamento ambiental no Brasil: modelo de gestão focado na qualidade do meio ambiente*. 2005. (Accessed Nov. 2019) Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512005000300006&script=sci_arttext.

Silva, A. M. D. F. da. (2015) *As novas regras de distribuição dos royalties do petróleo à luz da constituição federal: do princípio federativo à equidade intergeracional*. Orientador: Dr. Vladimir da Rocha França. 2015. 73 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Direito Constitucional, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

Vital, A. (2016) *Procuradora critica propostas sobre licenciamento ambiental em análise no Congresso*. (Accessed Oct. 2019) Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/491247-procuradora-critica-propostas-sobre-licenciamento-ambiental-em-analise-no-congresso>.

WWF (2019). *Nota de repúdio à votação do licenciamento ambiental sem debate com a sociedade*. (Accessed Oct. 2019) Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?70962/Nota-de-repudio-a-votacao-do-licenciamento-ambiental-sem-debate-com-a-sociedade>.