

NOTA TÉCNICA

Considerações e Propostas ao PL nº 3.729/2004 – projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental

A Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Rio de Janeiro (OAB/RJ), por meio de sua Comissão Permanente de Direito Ambiental (CDA) analisou o Projeto de Lei 3.279/2004 (PL), de autoria do Deputado Luciano Zica e outros, referente ao marco legal do licenciamento ambiental, e resolveu, por meio da presente NOTA TÉCNICA preliminar, apresentar propostas para o aperfeiçoamento dos aspectos relacionados ao instrumento, a serem observadas pela Câmara dos Deputados no trâmite do processo legislativo.

1. Considerações sobre o licenciamento ambiental

Inicialmente, cabe salientar que o licenciamento ambiental, nos últimos anos no Brasil, vem ocupando a pauta dos grandes debates públicos, exorbitando a seara jurídica ambiental.

Como instrumento principal da Política Nacional de Meio Ambiente, responsável por compatibilizar a proteção dos recursos naturais às demandas impostas pelo desenvolvimento da atividade econômica, as críticas ao instrumento revelam-se constantes, sobretudo no que se refere à morosidade e ao excesso de burocracia na condução do procedimento, gerando significativa insegurança jurídica.

Nesse contexto, em que pese a existência de problemas específicos que comprometem a efetividade do instrumento (relacionados às questões instrumentais da Política Nacional de Meio Ambiente e estruturais do Sistema Nacional de Meio Ambiente), as discussões referentes ao tema limitam-se à alteração de sua regulamentação, tendo como traço comum a agilização do procedimento licenciatório, sem necessariamente observar os trâmites adequados para a melhor regulamentação do instrumento.

Dessa forma, considerando o anseio por uma regulação do licenciamento ambiental capaz de equacionar a relação dicotômica entre, de uma ponta,

empreendedores que demandam maior celeridade e previsibilidade do procedimento, visando a proporcionar maior segurança jurídica; e, de outra ponta, órgãos ambientais, sociedade civil e outros atores clamando por uma legislação que estabeleça o desenvolvimento econômico de forma participativa e comprometida com a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos posicionamos no sentido de identificar os principais aspectos que suscitam questionamentos quanto à eficácia do instrumento, conforme a seguir exposto:

2. Propostas e considerações críticas

2.1 A Lei desce a minúcias extrapolando a competência da União para legislar sobre normas gerais (em afronta ao previsto no § 1º do artigo 24 da Constituição Federal)

Impende registrar que a proposta normativa de reforma do licenciamento ambiental não atende às expectativas referentes a uma lei cujo pressuposto seja tratar de aspectos gerais do licenciamento ambiental. Baseia-se tal assertiva na medida em que o PL deixa de considerar os princípios e diretrizes gerais pertinentes à espécie normativa em questão, estabelecendo excesso de normas procedimentais, em afronta ao previsto no § 1º do artigo 24 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Nesse sentido, ao detalhar questões procedimentais a fim de engessar o procedimento licenciatório, o PL acaba colidindo com o ideal de proporcionar mais segurança jurídica ao instrumento, uma vez que acarretaria maior questionamento sob a via judicial. Portanto, aspectos do licenciamento de cunho técnico devem ser objeto de regulamentação pelos órgãos competentes integrantes do Sisnama.

2.2. Da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)

No tocante à previsão da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), em que pese o aspecto positivo da implementação desse relevante instrumento de planejamento

ambiental, no sentido de solucionar a falta de articulação e integração entre políticas setoriais e a variável ambiental, há que se avaliar a pertinência de sua previsão em um Projeto de Lei de licenciamento ambiental.

Adicionalmente, apesar de sua menção no primeiro artigo e posterior previsão em capítulo próprio, o PL não logrou êxito em esclarecer se o referido instrumento consistirá numa prática mandatória ou voluntária e eventual.

2.3. Da Licença por Adesão e Compromisso (LAC)

Com referência ao estabelecimento da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), ainda que seja notória a necessidade de desburocratização do procedimento licenciatório, há que se observar se a nova espécie de licença prevista, ao permitir a declaração de adesão e compromisso por parte do empreendedor, consistiria numa delegação ao setor privado de um poder conferido ao órgão licenciador. Em outras palavras, o Poder Público tem o dever de realizar o controle sobre atividades que impliquem risco para o meio ambiente, não podendo abrir mão desse controle prévio.

Adicionalmente, na prática, a LAC afastaria a realização de diagnóstico da área de estudo ambiental, violando os princípios da precaução e prevenção. Outrossim, a aplicação desse instrumento enseja a necessidade de acompanhamento eficaz por parte do órgão licenciador na fase pós-licença, que, devido ao grave problema de falta de pessoal em tais órgãos, fragiliza o controle do acompanhamento da atividade.

2.4. Da isenção ao licenciamento ambiental de uma serie de atividades ou empreendimentos e seus riscos

A previsão de isenção ao licenciamento ambiental de uma serie de atividades ou empreendimentos desprovida de embasamento técnico apresenta riscos, tendo em vista que não poderia prescindir de uma análise casuística, considerando aspectos como porte do empreendimento, potencial poluidor, características do local de instalação, tecnologia utilizada e efeitos cumulativos.

O Projeto de Lei, nesse aspecto, tende a aumentar a margem de discricionariedade dos órgãos licenciadores, além de ter sua constitucionalidade questionada por afronta ao artigo 225, §1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988, gerando, em última análise, judicialização do procedimento.

2.5. Do conceito de área de influência

A previsão de “área de influência” como a área que sofre apenas impactos ambientais “diretos” também representa um risco à segurança jurídica do procedimento, na medida em que deixa de avaliar as propriedades cumulativas e sinérgicas da atividade ou empreendimento.

2.6. Da inexigibilidade da emissão de certidão de uso e ocupação do solo urbano - insegurança jurídica

A inexigibilidade da emissão de certidão de uso e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios também mereceu atenção por parte desta Comissão, visto que a citada certidão evita a sobrecarga de procedimentos por parte do órgão licenciador caso a legislação municipal esteja em desacordo com a implantação de determinado empreendimento.

Desta forma, a inexigibilidade da certidão tem o condão de acarretar significativa insegurança jurídica, devido à possibilidade do Município embargar uma obra, por exemplo, se o empreendimento estiver em desacordo com a legislação municipal.

2.7. A participação pública no licenciamento – necessidade de robustecimento em várias fases do processo

A participação pública no licenciamento ambiental deve ser pautada de forma que confira aptidão ao cidadão de colaborar com o processo decisório conferido ao órgão licenciador, valorizando a participação de seus destinatários

finais. Na esfera ambiental, considerando a indeterminabilidade dos sujeitos de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a participação qualificada é pressuposto para o exercício deste direito difuso.

Com efeito, no âmbito internacional, a *Convenção de Aarhus* de 1998 estabelece uma gama de direitos à informação relacionada ao meio ambiente, conferindo relevância ao acesso à informação e à participação na tomada de decisões. Releva notar ainda, a recente adesão do Brasil ao Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (*Acordo de Escazú*), tendo por objetivo apoiar a aplicação do Princípio 10 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Na contramão desse paradigma e referencial para a proteção do meio ambiente, o PL do Licenciamento Ambiental limita a participação social, prevendo que durante o EIA deve ser realizada ao menos uma audiência pública presencial com a população da área diretamente afetada pelo empreendimento, mas estabelece critérios para que mais de uma audiência seja feita.

Nesse sentido, cumpre registrar que a participação implementada pelas audiências públicas é secundária, tendo a função de reforçar a participação já existente no licenciamento ambiental, não constituindo elemento de peso no trâmite do procedimento.

Em razão das considerações acima, sustentamos o fortalecimento da participação pública em fase anterior à audiência pública, na definição de escopo, como na elaboração do Termo de Referência, de forma que se permita um mecanismo sistemático de participação, apto a exercer real influência sobre os impactos a serem gerados pelo empreendimento a ser licenciado.

2.8. A participação das autoridades envolvidas no licenciamento – inafastabilidade da manifestação

No que se refere à participação das autoridades envolvidas, não obstante a previsão de manifestação não vinculante no procedimento licenciatório, a ausência

de manifestação tampouco implica em óbice ao andamento do procedimento e consequente expedição de licença ambiental.

Assim, à luz dos princípios da legalidade e da motivação dos atos administrativos, os pareceres técnicos devem ser vinculantes, condicionados à relação entre os impactos derivados do licenciamento e o bem a ser tutelado, sob pena de transformar a manifestação do órgão interveniente especializado em peça ilustrativa do procedimento licenciatório.

Em razão do exposto, ratificamos a inafastabilidade da manifestação dos órgãos intervenientes especializados na tutela ou administração de bens ambientais afetados pela atividade/empreendimento a ser licenciada (o).

2.9. Definição de tipologia pelos entes federativos

Em última análise, no que tange à previsão de que os entes federativos definirão as tipologias de atividades sujeitas ao licenciamento, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar 140/2011, opina-se no sentido de que a regulamentação deve ser federal, competindo ao CONAMA a definição das diretrizes das tipologias de empreendimentos que serão dispensados do licenciamento para todo o Brasil, de forma a evitar a adoção de critérios muito díspares entre os estados e de políticas regionais de incentivo em detrimento da proteção ambiental.

3. Conclusões

Diante de todo o exposto, a Comissão de Direito Ambiental da OAB/RJ entende ser de suma relevância o Projeto de Lei em comento, ciente de que a falta de regras gerais aplicáveis ao licenciamento ambiental dá ensejo ao excesso de discricionariedade por parte do órgão licenciador, criando um ambiente institucional de grande insegurança jurídica.

No entanto, a edição de uma norma com conteúdo mais aberto, prevendo metas e objetivos, conferiria maior flexibilidade às circunstâncias concretas que a lei visa regular, bem como a adoção dos demais aspectos mencionados na presente manifestação, a fim de que o licenciamento ambiental esteja apto a exercer seu

relevante papel como um dos principais instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.

Rio de Janeiro, 10 de julho de 2019.

FLÁVIO AHMED

PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO AMBIENTAL DA OAB-RJ

MARIA MAGALHÃES DE BUSTAMANTE

RELATORA

MEMBRO DA COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO AMBIENTAL DA OAB-RJ