



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

Relator: Subprocurador-geral da República Nicolao Dino de Castro e Costa Neto

Número: PGEA - 1.00.000.018401/2021-01

Voto nº: 3043/2021-4º CCR

NOTA TÉCNICA 4/2021 - 4ºCCR

Nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 2.159/2021, em trâmite no Senado Federal (nº 3.729/2004, na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nº 9.605/1998 e nº 9.985/2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661/1988; e dá outras providências.

1. INTRODUÇÃO

Em 13ª Sessão Ordinária de Coordenação, realizada em 20 de outubro de 2021, a Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF, deliberou, à unanimidade, pela emissão de Nota Técnica, nos seguintes termos:

A presente Nota Técnica realiza análise preliminar do Projeto de Lei nº 2.159/2021 – “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”^[1], que dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605/1998 e 9.985/2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661/1988; e dá outras providências, anteriormente na Câmara dos Deputados, onde tramitou sob o nº 3.729/2004, tendo sido aprovado na 51ª (quingüésima primeira) Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária (virtual), matutina, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura, em 13 de maio de 2021, conforme Ata juntada, por 290 votos a favor, 115 contrários, totalizando 405 votos.

Atualmente, o Projeto encontra-se aguardando audiência pública, tendo sido autuado em duas fases: 1ª autuação, tendo como Relatora a Senadora Kátia Abreu, na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária; e 2ª autuação, Relatora também a Senadora Kátia Abreu, na Comissão de Meio Ambiente.

Cumprе esclarecer que o PL nº 3.729/2004, quando ainda em trâmite na Câmara dos Deputados, foi objeto de Notas Técnicas desta 4ª CCR, em 2016^[2], 2017^[3] e a última versão, em junho de 2019^[4].

A presente análise decorre de deliberação da 591ª Sessão Ordinária de Revisão, ocorrida em 4 de agosto de 2021, indicando elaboração de Nota Técnica, para envio ao Senado Federal, buscando contribuir para com o processo legislativo.

Em síntese, as preocupações relativas ao PL 3.729/04 giram em torno dos seguintes pontos que, flexibilizam, *data venia*, o procedimento de licenciamento ambiental: i) licença autodeclaratória; ii) ampliação de licenças simplificadas; iii) redução da proteção de terras indígenas e quilombolas em unidades de conservação, e iv) demais tópicos que impliquem flexibilização do licenciamento ambiental em detrimento de, com reflexos em áreas especialmente protegidas.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 2.159/2021

As considerações a seguir sobre o PL nº 2.159/2001, ainda com o mesmo texto do PL nº 3.729/04, aprovado na Câmara dos Deputados, seguem o que foi deliberado pelo Colegiado da 4ª CCR/MPF, na referida 591ª Sessão Ordinária de Revisão, a saber: 1) flexibilização de regras para o licenciamento ambiental, quais sejam i) licença autodeclaratória; ii) ampliação de licenças simplificadas; iii) redução da proteção de terras indígenas e quilombolas em unidades de conservação; e iv) outros aspectos que impliquem flexibilização do licenciamento ambiental em detrimento de áreas especialmente protegidas.

Em primeiro plano, considera-se extremamente louvável a adoção de um referencial normativo que estabeleça princípios gerais sobre o instituto do licenciamento ambiental, haja vista que os conceitos básicos a serem considerados na elaboração, por exemplo, de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) encontram-se dispersos numa infinidade de normas legais das três esferas de governo, bem como numa diversidade de normas e textos técnicos. Essa fragmentação normativa ocasiona conflitos entre órgãos ambientais e os interessados mais diversos da sociedade civil, às vezes ensejando contenciosos, comprometendo a segurança jurídica.

Cabe salientar, também, que o art. 23, incisos III, VI e VII, CF, assim como a Lei Complementar nº 140/2011^[5], ao consagrarem a competência concorrente das três esferas políticas para legislar em matéria ambiental, também potencializa tensões não só entre órgãos ambientais e empreendedores, por exemplo, mas também entre as diversas instâncias administrativas.

Seguem, destarte, as observações.

Os arts. 1º, 2º e 3º, considerados globalmente, cada um em sua particularidade,

Meio Ambiente), com a Resolução Conama nº 1/1996 (estabelece condições de obrigatoriedade para elaboração de Estudos de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ambiental – EIA/RIMA) e com a Resolução Conama nº 237/1997 (dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental).

No entanto, merece destaque a introdução das seguintes figuras, como indicado no art. 3º: **XXVI – Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC); XXVII – Licença Ambiental Única (LAU) e XXXI – Licença de Operação Corretiva (LOC).**

A licença ambiental por adesão e compromisso (LAC) – inciso XIV – subverte a lógica do licenciamento – que implica efetivo exercício do poder de polícia administrativa, podendo acarretar mais insegurança jurídica. Ressalte-se que a LAC vem sendo contestada em ações judiciais e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5014^[6], ajuizada pela PGR, para tornar inconstitucional os arts. 40, 45, incisos VII e VII, e 147, da Lei nº 10.431/2006, do estado da Bahia, com a redação dada pela Lei estadual nº 12.337/2011, dispositivos esses que criam novas modalidades de licenciamento ambiental não previstos na legislação federal, conforme, especialmente, a Resolução Conama nº 237/1997, que tem caráter de lei geral por derivação, em razão do art. 8º, inciso I, da Lei nº 6.938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente.

Se admitido excepcionalmente o licenciamento por adesão e compromisso, será necessário que se estabeleçam previamente, em ato normativo de caráter nacional, balizas e critérios gerais para a utilização desse procedimento e apenas nos casos de atividades de pequeno porte, baixo potencial poluidor e reduzida relevância ambiental da área/local, conforme tipologias e parâmetros definidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

A previsão de LAC ignora realidades locais diferenciadas, como se os impactos e seus efeitos se manifestassem no meio ambiente da mesma forma, não importando o bioma ou a bacia hidrográfica em que se inserem, o que, do ponto de vista técnico, é inconcebível, se considerarmos questões como a vazão da bacia hidrográfica impactada e a qualidade da água dessa bacia (parâmetros físicos, químicos e biológicos); ou o ar atmosférico, se já saturado ou não de poluição; ou, ainda, em relação à fauna e à flora, presentes na região, se há ou não espécies ameaçadas de extinção; entre outros inúmeros exemplos.

O PL ignora a importância de se realizar o diagnóstico ambiental da área no estudo ambiental, sem mencionar os impactos sobre as populações humanas. A declaração será feita pelo empreendedor (sistema autodeclaratório), por meio eletrônico, sem a devida verificação (prévia) ou fiscalização por parte do órgãos licenciador. Também não há previsão de validação dos dados pela autoridade licenciadora. Emitir licença ambiental por simples adesão – e compromisso – a critérios e condições preconcebidos, sem análise da modelagem

declaração do interessado, resultará em subversão do escopo e das finalidades do instituto do licenciamento, em dissonância com os princípios da precaução, da prevenção e com o dever-poder de promover maior eficácia da proteção ambiental.

Vale transcrever, a propósito, o seguinte trecho do artigo de Ana Maria de Oliveira Nusdeo, professora de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da USP, intitulado “Direito ambiental à deriva”, publicado na edição de 4/8/2021, de “O Estado de S. Paulo”^[7]

... as atividades que não forem consideradas de “significativo impacto ambiental” – para as quais a Constituição exige [...] “estudo de impacto ambiental”, prevê-se a possibilidade da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), na qual o empreendedor declara sua conformidade à legislação, mas inexiste qualquer análise e processo de aprovação relativa aos projetos e seus mecanismos para controle dos impactos da atividade ou obra. Embora fiquem sujeitos à fiscalização, essa é sempre randômica e deixa muitas infrações impunes.

As licenças ambientais são tradicionalmente emitidas em caráter trifásico, onde se analisa separada e sucessivamente o projeto, sua instalação e, depois, sua operação. Mas, conforme o PL [3.729/04, aprovado na Câmara, atual 2.159/21, do Senado], a licença trifásica se tornará menos frequente. São estabelecidas as figuras da Licença Corretiva [Operacional, LOC] e Licença Ambiental Única (LAU), além da LAC e das 3 categorias de trifásica. A primeira é conferida a empreendimentos que operem sem a devida licença, isto é, ilegalmente. Embora licenças corretivas sejam conferidas no âmbito da legislação vigente, seu caráter é excepcional. Mas ao alçá-la a uma modalidade descrita junto às demais, o PL induz à sua naturalização, o que desvirtua o caráter essencialmente preventivo da licença ambiental. A LAU, por sua vez, prevê aglutinar etapas da licença trifásica. Isso é permitido pelas legislações estaduais, mas em geral, para empreendimentos de menor impacto. É digno de nota que mudanças na legislação do Estado de Minas Gerais permitiram que a barragem de Brumadinho tivesse a ampliação de sua capacidade autorizada por esse procedimento simplificado, poucos anos antes do desastre.(grifo nosso)

Em outro passo, a atribuição de competência aos **órgãos estaduais e municipais**, para definirem tipologias de empreendimentos a serem dispensados de licenciamento ambiental, pode acarretar desequilíbrios federativos e tratamentos disparees ao meio ambiente, sem parâmetro legitimador, ante a possibilidade de geração de políticas de incentivo ou atrativas para determinados empreendimentos em determinados estados da Federação, a despeito da proteção ambiental, em função de diferentes critérios adotados para tal fim.

A regulamentação, nesse ponto, deve ser federal, a fim de evitar essa indesejável “corrida” para instalação de empreendimentos/atividades em distintos estados, com o risco de que o diferencial nessa “disputa” seja a fragilização dos mecanismos de proteção dos bens ambientais como fator atrativo.

Certamente, isso pode configurar exceção, mas o vislumbre de que ela venha a ocorrer justifica e legitima a definição de balizas mais seguras, pois diferentes critérios podem gerar diferentes graus de proteção ambiental. O órgão formulador de política ambiental (Ministério do Meio Ambiente - MMA) deve encarregar-se dos estudos necessários para essa regulamentação em nível nacional. O Conama deve ser o responsável pela definição de 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, ainda, a adoção de políticas regionais de incentivo em detrimento da proteção ambiental. Caso contrário, maior será o potencial de atrair empreendimentos quanto menor for o rigor da política ambiental adotada pelo ente federativo, o que poderá ocasionar uma escalada de flexibilização das exigências do licenciamento, com *déficit* de proteção ambiental.

Deve haver uma orientação nacional, sob pena de se diminuir progressivamente a proteção. Afigura-se contrária à ideia de uma “lei geral de licenciamento” a definição de critérios de classificação de empreendimentos, inclusive para fins de dispensa, com consequente variação no grau de proteção ambiental, pois isso não trará parâmetros gerais a fim de dar coesão ao procedimento em âmbito nacional. Sem perder de vista a necessidade de assegurar-se progressivamente o equilíbrio federativo pelo princípio da subsidiariedade, também se revela prejudicial à consecução de uma política nacional de meio ambiente a possibilidade de estabelecimento de parâmetros tão heterogêneos para tipologias de empreendimentos passíveis de dispensa de licenciamento.

Ainda em relação ao art. 3º, o PL 3.729/04 previa a avaliação ambiental estratégica (AAE) de políticas, planos ou programas governamentais e o zoneamento ecológico-econômico, que não mais consta na versão aprovada. Esse aspecto também merece atenção especial, haja vista que sua inclusão em uma Lei Geral é importante, pois não pode admitir contradições dentro da integralidade do texto, ou seja, a introdução desse conceito deve pautar a coerência de todos os seus dispositivos.

A par disso, segundo o Ministério do Meio Ambiente^[8],

2. Fundamentos da AAE

2.1 Objetivos

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica – a respeito da implementação de uma política, um plano ou um programa – poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade do uso dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento.

Entre os benefícios que se podem esperar como resultado da aplicação da AAE, destacam-se os

políticas, planos e programas governamentais, sejam eles pertinentes ao desenvolvimento setorial ou aplicados a uma região;

- segurança de que as questões ambientais serão devidamente tratadas;
- facilitação do encadeamento de ações ambientalmente estruturadas;
- processo de formulação de políticas e planejamento integrado e ambientalmente sustentável;
- antecipação dos prováveis impactos das ações e projetos necessários à implementação das políticas e dos planos e programas que estão sendo avaliados; e
- melhor contexto para a avaliação de impactos ambientais cumulativos potencialmente gerados pelos referidos projetos.

A contribuição para um processo de sustentabilidade, a geração de um contexto de decisão mais amplo e integrado com a proteção ambiental e a melhor capacidade de avaliação de impactos cumulativos constituem os benefícios mais notáveis da AAE, em sua capacidade de instrumento de política ambiental. Além do mais, a AAE traz o benefício de facilitar a avaliação individual dos projetos implantados como resultado dos planos e programas que lhes deram origem.

Segundo Sadler (1996 e 1998)^[9], a AAE relaciona-se diretamente aos seguintes benefícios:

Apoiar o processo de promoção do desenvolvimento sustentável:

- Decisão que integra aspectos ambientais e de desenvolvimento
- Formulação de políticas e planos ambientalmente sustentáveis
- Consideração de opções e alternativas ambientais melhores e mais praticáveis

Fortalecer e facilitar a avaliação de impacto ambiental de projetos:

- Identificação, o mais cedo possível, dos impactos potenciais das políticas, planos e programas de governo e dos efeitos ambientais cumulativos das ações e projetos necessários à sua implementação
- Consideração das questões estratégicas relacionadas à justificativa da necessidade e às propostas de localização dos futuros projetos
- Redução do tempo e dos recursos necessários à avaliação de impacto ambiental de projetos individuais. (sem grifo no original).

Por essa razão, sugere-se que a definição da Avaliação Ambiental Estratégica seja reincluída no PL em trâmite no Senado, especialmente para que os tomadores de decisão possam ter opções sobre as melhores alternativas para a implantação de quaisquer empreendimentos.

à Licença de Instalação (LI) aglutinada, à LO do procedimento bifásico (LI/LO) e à Licença de Operação Corretiva (LOC), previstas no art. 6º, é necessário que haja a definição de um prazo máximo de validade, pois é comum que a avaliação do cumprimento das condicionantes seja realizada, com o rigor devido, justamente por ocasião do requerimento de renovação da licença. Ademais, qualquer empreendimento e seus impactos estão sujeitos a variações ao longo do tempo, o que recomenda a reavaliação periódica de condicionantes e medidas protetivas.

É inerente ao licenciamento sua revisibilidade, porquanto o meio ambiente não é uma realidade estática. Daí a pertinência na definição de prazos e a verificação, pela Administração, da viabilidade da renovação, no legítimo exercício do poder de polícia. Permitir a renovação sucessiva e automática da LO (cujo prazo máximo de validade sequer foi previsto na lei), **a partir de mera declaração do empreendedor** de que as características e porte do empreendimento ou atividade (e a legislação aplicável) não teriam sido alterados é relegar o devido cumprimento e monitoramento das condicionantes e dos impactos da atividade à completa inutilidade. E quem pode/deve aferir tais circunstâncias, assim como o cumprimento das condicionantes, é o órgão licenciador.

Não se pode admitir, por previsão legal, dispensa geral de licenciamento para determinada atividade, empreendimento ou setor econômico, haja vista que sempre deverão ser levados em consideração, na análise de cada caso concreto, o porte do empreendimento, o potencial poluidor, as características socioambientais do local de implantação, a tecnologia adotada e outros fatores. A dispensa de licenciamento sem avaliação de tais fatores, especialmente em relação a atividades potencialmente poluidoras, se afigura inconstitucional, por violação do art. 225, CF, e dos princípios do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução.

Se admitida **excepcionalmente** a isenção de licenciamento ambiental, as hipóteses de dispensa/simplificação do licenciamento ou os parâmetros a serem observados pelas autoridades licenciadoras para dispensá-lo deveriam ser estabelecidos pelo Conama em ato normativo de caráter nacional. O mesmo seria aplicado para a definição das hipóteses de empreendimentos passíveis de licenciamento simplificado.

A situação se agrava na medida em que cada ente federativo poderá predefinir a sua lista (tipologias) de empreendimentos/atividades sujeitas, **ou não**, ao licenciamento ambiental sem observância de qualquer baliza/parâmetro uniformizador de caráter nacional e das peculiaridades do caso concreto (porte da atividade, características socioambientais do local, tecnologia adotada etc).

Ressalte-se, ainda, que a dispensa de licenciamento poderia resultar na isenção de pagamento da compensação ambiental devida.

A redação desses dispositivos é perigosamente vaga, pois possibilita enquadrar

disso, a previsão de dispensa de licenciamento para uma das atividades de maior impacto ambiental, como as atividades agrossilvipastoris, haja vista, por exemplo, o crescente uso de agrotóxicos no país, entre outros impactos.

Nesse contexto, é importante mencionar precedente do Supremo Tribunal Federal^[10] declarando inconstitucional lei que dispensa o licenciamento ambiental ou a exigência de estudo de impacto ambiental para tais atividades, inclusive por violação ao art. 225 da CF/88, entre outros fundamentos.

Já a previsão de licenciamento para atividades impactantes como a ampliação de obras rodoviárias e ferroviárias por meio de Licença por Adesão e Compromisso (LAC), pode implicar, por exemplo, a construção de uma nova faixa de rodagem ou na pavimentação de extensa rodovia em áreas sensíveis. Como se sabe, a pavimentação de vias provoca aumento considerável de circulação, funcionando como um vetor de desenvolvimento local e regional e, com isso, acarretando vários outros impactos diretos e indiretos que deixarão de ser analisados. Não se trata apenas de conservação e manutenção, como quer fazer parecer o dispositivo.

Além das medidas ambientais protetivas e demais exigências próprias do licenciamento ambiental, a dispensa de licenciamento, no caso de ampliação, isentaria o empreendedor, também, do pagamento da compensação ambiental devida.

Cada ente federativo poderá predefinir a sua lista de atividades não sujeitas ao licenciamento ambiental, sem a observância de qualquer baliza/parâmetro uniformizador de caráter nacional e das peculiaridades do caso concreto, **o que tende a fragilizar ainda mais a proteção ambiental para além das hipóteses legais de dispensa de licenciamento.**

Na proposta, é facultado ao empreendedor (verbo “pode”) solicitar declaração da autoridade licenciadora de não sujeição ao licenciamento. Ou seja, caso queira, **o próprio empreendedor poderá definir se a atividade ou empreendimento que pretende instalar se enquadra ou não na lista de isenções previstas**, o que é absolutamente incompatível com os fins do licenciamento ambiental.

Em relação ao art. 16, contrariando, entre outras normas, o disposto no art. 10, § 1º, da Resolução Conama 237/1997, e os princípios da prevenção/precaução e do desenvolvimento sustentável, tal disposição legal deixa de exigir as devidas autorizações e outorgas dos demais órgãos competentes (“não integrantes do Sisnama”), a exemplo da outorga (ou guia de utilização) para extração de minério (DNIT).

Assim, o empreendedor pode, em tese, exercer a atividade sem que, em nenhum momento do licenciamento ambiental, lhe seja exigida a comprovação de que está autorizado a fazê-lo pelos órgãos competentes, o que estimula, por via oblíqua, atividades ilícitas, com consequências lesivas para o meio ambiente.

autoridades licenciadoras, inclusive no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios e em relação a aspectos relevantes do licenciamento ambiental, notadamente quanto à escolha da modalidade/rito e à dispensa de licenciamento, sem o correspondente estabelecimento de parâmetros e critérios para fins de orientar e reger tal discricionariedade.

A simplificação se refere à supressão de fases do processo, reduzindo potencialmente a eficácia da atuação do órgão público e fração do seu poder de polícia, o qual fica eximido da obrigação de avaliar atendimento a condicionantes que seriam estabelecidas em licenças suprimidas.

Vale registrar, aqui, em relação à Licença Ambiental Única (LAU), que, em fevereiro de 2016, a Procuradoria-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5475/DF^[11] – em face do art. 12 da Lei Complementar nº 5/1994, alterado pela Lei Complementar nº 70/2012, do Amapá, que inovou ao admitir a concessão de licença ambiental única para determinadas atividades. Além da inconstitucionalidade formal por violação à competência privativa da União, apontou-se que os dispositivos comprometem o meio ambiente ecologicamente equilibrado e ofendem os princípios da precaução e prevenção, já que, ao dispor sobre a “licença ambiental única”, a norma estadual não especificava quais verificações deveriam ser feitas pelo órgão fiscalizador nem estabelecia se deveria haver estudos, programas e planejamento, o que poderia conduzir à interpretação [inconstitucional] de que a LAU dispensaria prévio estudo de impacto ambiental.

Quanto à Licença por Adesão e Compromisso (LAC), que dispensa atividades causadoras de degradação ambiental do controle e licenciamento prévios pelo Poder Público, o PL permite que cada Estado delibere sobre a inclusão de novas atividades licenciáveis por esta modalidade, podendo promover, conforme acima dito, uma verdadeira “guerra pela flexibilização do licenciamento nos Estados”, como forma de atrair investimentos. Veja-se que previsão semelhante no Estado da Bahia já foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade em trâmite no STF, na ADI 5014, já comentado anteriormente nesta Nota Técnica.

Ainda: é necessário esclarecer se no Licenciamento Corretivo também valerá a classificação das matrizes de potencial de degradação ambiental, que distinguem EIA e outros estudos. Nesse mesmo item, também é importante definir prazos para a desmobilização dos empreendimentos cujo licenciamento corretivo foi negado, como também prazos para a recuperação do ambiente.

Em outro giro, no art. 24 não há previsão de participação dos demais órgãos envolvidos na elaboração do Termo de Referência (TR) para os estudos ambientais (Funai, Iphan etc.), mas tão somente a ressalva “*ouvidas as autoridades envolvidas referidas no inciso III do caput do art. 3º desta Lei, quando couber.*” Ou seja, o estudo pode não

autoridades envolvidas conheçam as especificidades do empreendimento e do local para poder emitir considerações acerca do empreendimento ou atividade. É necessário que haja a previsão dessa participação em estágios iniciais do licenciamento com o objetivo de garantir que o tema seja suficientemente abordado, de forma sistêmica, no estudo ambiental.

O TR deficiente, por ausência de participação das autoridades envolvidas, conforme previstas participações nos art. 38 a 42, compromete, desde o início do licenciamento, os estudos (e o diagnóstico) ambientais, **prejudicando todas as fases subsequentes do licenciamento ambiental.**

No caso específico do art. 28, o “estudo ambiental para o conjunto” só poderia ser aceito se contemplasse os efeitos sinérgicos/cumulativos desses empreendimentos localizados na mesma área de influência.

O estudo dos efeitos sinérgicos de múltiplos empreendimentos em uma mesma área de influência – já que dispensados os estudos específicos (que se prestariam a identificar as peculiaridades e impactos de cada empreendimento) e simplificado o rito do licenciamento – **é uma obrigação ambiental.**

Assim, em consonância com os princípios da prevenção e da precaução, impõe-se a participação da Funai, quando houver na área de influência terra indígena com relatório de identificação aprovado pela Funai. Lembre-se, nesse passo, que a portaria e o decreto homologatórios têm natureza declaratória da Terra Indígena, não constitutiva.

Ademais, com a instalação do empreendimento consolida-se a intervenção, o que tende a interferir na decisão de homologar ou não a terra indígena. E, se e quando homologada, já estarão consumados os danos à comunidade indígena.

Sugere-se, do mesmo modo, em consonância com os princípios da prevenção e da precaução, que a participação da Fundação Cultural Palmares (FCP) também seja exigida quando houver na área de influência território quilombola com edital de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado.

A oitiva das autoridades envolvidas (Iphan, Funai, ICMbio e outras) não pode ter caráter consultivo apenas, mas sim vincular a decisão da autoridade licenciadora. É compreensível a proteção do processo decisório, mas há casos em que a negativa de um dos órgãos envolvidos deve vincular a decisão. O caráter meramente consultivo pretendido contraria o § 3º do art. 36 da Lei 9.985/2000, que prevê a necessidade de autorização expressa do órgão gestor de unidade de conservação potencial ou efetivamente afetada pelo empreendimento que está sendo licenciado, ao menos em relação ao licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em EIA/RIMA.

A manifestação dos órgãos envolvidos, nos termos dos art. 38 a 42, deixa de ser vinculante, não implicando prejuízo ao andamento do processo de licenciamento e nem à

expedição da licença. Além disso, o prazo para manifestação é exíguo. **A combinação do prazo exíguo e do fato de não ser vinculante, transforma a manifestação do órgão em peça ilustrativa do licenciamento ambiental.** Na prática, a licença será concedida independentemente da manifestação do órgão ou mesmo no caso de ser uma manifestação pelo indeferimento em decorrência dos riscos ao interesse especificamente tutelado e objeto da atuação do outro braço da Administração Pública.

Por tal razão é que se faz necessária, pelo menos, a ressalva de que a **manifestação da autoridade envolvida, se apresentada fora do prazo, deverá ser levada em consideração**, possibilitando a imposição de novas condicionantes e medidas mitigadoras ou compensatórias que se fizerem necessárias.

Ainda em relação a esse ponto, registre-se, uma vez mais, a análise de Ana Maria de Oliveira Nusdeo, professora de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da USP^[12]:

O processo de licenciamento que impacta terras indígenas, quilombolas, patrimônio cultural e unidades de conservação é hoje objeto de pareceres e aprovações por autoridades que representam esses interesses: Funai, Iphan, Fundação Palmares e [ICMbio]. Conforme o texto do PL, receberão o [TR], instrumento que define quais estudos ambientais serão caracterizados e seu escopo, e darão pareceres apenas quando o empreendimento afetar diretamente essas áreas. Porém, os impactos ambientais, por sua própria natureza, não se limitam àqueles diretos, isto é, na área onde o projeto é efetivamente construído e instalado, atingindo as áreas de entorno cujas condições ambientais são alteradas. A análise de impactos indiretos em áreas próximas ao empreendimento fica restrita às terras [já] homologadas e reconhecidas, o que, no Brasil, exclui territórios ainda em processo de homologação e de reconhecimento, que perfazem cerca de ¼ das terras indígenas e quilombolas.

O art. 54 elimina a responsabilidade objetiva por dano ambiental. Segundo a redação ali proposta, os agentes financiadores de empreendimentos ou atividades que causarem dano ambiental, somente poderão ser responsabilizados se comprovado o dolo ou culpa e a relação de causalidade entre sua conduta e o dano causado, no limite de sua contribuição. A responsabilidade (civil) pelo dano ao meio ambiente, além de tornar-se subjetiva (caput), deixa também de ser solidária em relação a tais instituições, passando a ser subsidiária (parágrafo único).

Esse dispositivo viola o art. 225 da CRFB/1988, além do inciso IV do art. 3º e do § 1º do art. 14 da Lei nº. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que estabelecem o princípio da responsabilidade (civil) objetiva pelo dano ao meio ambiente causado, direta ou indiretamente, por pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável por atividade causadora de degradação ambiental.

Tal disposição legal, ademais, contraria o art. 12 da Lei nº 6.938/1981, que

veda expressamente a concessão de crédito por instituição financeira oficial a empresas poluidoras sem o devido licenciamento ambiental.

O art. 60 revoga, ainda, importante dispositivo de caráter ambiental, que exige EIA/RIMA para a instalação/funcionamento de atividades que possam resultar em alterações das características naturais da Zona Costeira:

Art. 60. Ficam revogados [...], e o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, qual seja:

Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.

[...]

§ 2º Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devidamente aprovado, na forma da lei.

Essa supressão pode acarretar grandes prejuízos à biota costeira, especialmente quando houver possibilidade de supressão de vegetação para implantação de determinados empreendimentos, como, por exemplo, a carcinicultura.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, veem-se, com especial preocupação, os pontos do PL 3.729/2004, da Câmara dos Deputados, agora nº 2.159/2021, do Senado Federal, no que se refere a: i) licença autodeclaratória; ii) ampliação de licenças simplificadas; iii) redução da proteção de terras indígenas e quilombolas em unidades de conservação, e iv) demais tópicos que impliquem flexibilização do licenciamento ambiental em detrimento de áreas especialmente protegidas.

Evidentemente as aspirações por maior segurança jurídica e agilidade no licenciamento ambiental são legítimas. Certamente, há que se considerar, também, que o licenciamento ambiental é um importante instrumento de consecução do desenvolvimento sustentável. E seus objetivos não serão alcançados mediante indevida e perigosa flexibilização do conjunto de normas que disciplinam a matéria, fragilizando o complexo sistema destinado à promoção do direito ao meio ambiente saio e ecologicamente equilibrado. Há que se buscar permanentemente um ponto de equilíbrio que permita balancear todos os bens e interesses jurídicos em questão.

É a Nota.

Notas

1. [^] Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 13 de setembro de 2021.
2. [^] Notas Técnicas nºs 02/2016 – 4º CCR, 03/2016 – 4º CCR e 04/2016 – 4º CCR.
3. [^] Notas Técnicas nºs 2/2017 – 4º CCR e 6/2017 – 4º CCR.
4. [^] Nota Técnica nº 8/2019 – 4º CCR. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/notas-tecnicas/NT0820194CCRPL3.7292004LicenciamentoAmbiental.pdf. Acesso em: 14 set. 2021.
5. [^] Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.
6. [^] Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4436337>. Acesso em: 06 ago. 2021.
7. [^] Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/direito-ambiental-a-deriva/>. Acesso em: 06 ago. 2021.
8. [^] BRASIL. Avaliação ambiental estratégica --- Brasília; MMA/SQA, 2002, 92p. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/aac.pdf> . Consulta em 18/06/2019.
9. [^] Apud BRASIL. Avaliação ambiental estratégica --- Brasília; MMA/SQA, 2002, 92p, p. 13. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/aac.pdf> . Consulta em 18/06/2019.
10. [^] undefined
11. [^] Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4927581>. Acesso em: 06 ago. 2021.
12. [^] undefined

