



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

Relator: Subprocuradora-geral da República Luiza Cristina Fonseca Frischeisen

NOTA TÉCNICA 5/2024 - 4ª CCR

Nota sobre o Projeto de Lei n.º 2.942/2019, que altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), estabelecendo que informações obtidas em estudos de impacto ambiental anteriores poderão ser aproveitadas no licenciamento de novos empreendimentos na mesma região.

1. Introdução

Em sua 43ª Sessão Ordinária de Coordenação, realizada em 4 de setembro de 2024, a Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF deliberou, à unanimidade, pela emissão de Nota Técnica, nos seguintes termos:

Esta Nota Técnica apresenta uma análise acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei (PL) n.º 2.942/2019, tendo em vista os preceitos constitucionais fundamentais do Direito Ambiental brasileiro. A posição institucional da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal é contrária ao projeto, considerando que as mudanças propostas

contrariam diversos princípios ambientais, especialmente da prevenção e da precaução, além de comprometer a integridade do licenciamento ambiental.

2. Considerações iniciais

O PL 2.942/2019, de autoria do Senador José Serra, altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), estabelecendo que informações obtidas em estudos de impacto ambiental anteriores poderão ser aproveitadas no licenciamento de novos empreendimentos na mesma região. O aproveitamento dessas informações, segundo consta no projeto de lei, deve ser justificado pelo órgão responsável pelo licenciamento ambiental do empreendimento, desde que adequadas em relação à metodologia de coleta, esforço amostral e época de levantamento das informações.

A proposta de alteração está em tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e conta com parecer favorável do relator, Deputado Kim Kataguiri, na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

3. Análise do Projeto de Lei 2.942/2019

O Brasil desempenha papel significativo no âmbito das ações de preservação e conservação dos recursos naturais, principalmente quando se considera a relevância dos biomas brasileiros no contexto mundial.

Não obstante, observa-se que os estudos de impacto ambiental no País apresentam recorrentes desafios técnicos. É comum encontrar diagnósticos com informações de pouca relevância para a compreensão dos impactos do empreendimento, deficiências na coleta e amostragem dos dados, descrição insuficiente de componentes do meio ambiente e falta de clareza metodológica.

Diante dessa realidade, que demanda dos agentes públicos uma conduta ainda mais alinhada com o arcabouço legal ambiental, a alteração promovida pelo Projeto de Lei nº

2.942/2019 não apenas caminha na contramão da linha protetiva desejável quando o assunto é meio ambiente, como também contraria os princípios de vedação de retrocesso ambiental, da precaução, da prevenção e da informação.

3.1. Do retrocesso ambiental

O princípio da proibição de retrocesso ambiental evidencia a essencialidade da proteção ambiental, uma vez que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, diretamente ligado à dignidade humana, ao direito à vida e à saúde. Tal diretriz já foi considerada violada pelo STF em diversas oportunidades e aos poucos começa a se consolidar também nas decisões do STJ.

Segundo Herman Benjamin, o princípio da proibição de retrocesso, embora não expressamente previsto na Constituição da República, assume papel de verdadeiro princípio geral, à luz do qual deve ser avaliada a legitimidade de medidas legislativas que objetivem reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do direito ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção” (Benjamin, Antonio Herman. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (org.). O princípio da proibição de retrocesso ambiental.** Brasília: Senado Federal, p. 62).

Por outro lado, o aprimoramento de mecanismos que tornam o sistema legal um aliado à promoção da sustentabilidade é consequência do dever de progressividade em matéria ambiental. Nesse caso, tão importante quanto a proteção do pouco que dispomos na defesa do meio ambiente, está o correlato dever de progressiva materialização desses direitos, na busca por um ambiente não mais degradado às futuras gerações, com o que parece contrastar o projeto de lei

sob análise.

Com efeito, a proposta em questão compromete a integridade dos processos de licenciamento ambiental ao permitir o uso de informações imprecisas e formuladas no contexto de empreendimentos diversos, o que pode resultar em um licenciamento menos rigoroso. Nesse quesito, é importante lembrar que a Resolução CONAMA 1/1986 ressalta a necessidade de estudos específicos e atualizados para cada empreendimento, levando em consideração as peculiaridades de cada área.

Segundo estabelece a referida legislação, em seu artigo 6º, I, "c", o estudo de impacto ambiental desenvolverá obrigatoriamente o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando o meio socioeconômico, o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Nesse contexto, a proposta em questão apresenta inconstitucionalidade material, por provocar indesejável retrocesso nas medidas atuais de proteção ao meio ambiente.

3.2. Da violação aos princípios da prevenção e da precaução

Instituídos nacionalmente pela Lei n.º 6.938/1981, o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental são instrumentos centrais da Política Nacional de Meio Ambiente.

Tendo em vista que estabelecem métricas e condições para o planejamento, a execução e a operação de atividades econômicas que podem gerar impactos socioambientais e afetar o equilíbrio ecológico do País, sua preservação e constante melhoria são fundamentais e implicam grande repercussão nas esferas econômica e social. O desastre do rompimento da barragem B1 em Brumadinho/MG e a tragédia da Braskem em Maceió, só para ficar em dois exemplos

recentes, demonstram os riscos associados ao enfraquecimento das normas de licenciamento.

Nessa medida, a aprovação do Projeto de Lei 2.942/2019 pode resultar em vários desafios jurídicos e ambientais. A proposta apresenta pontos de divergência com os princípios da prevenção e da precaução, estabelecidos no art. 225 da Constituição da República, que impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A utilização de dados ambientais passados e relativos a empreendimentos diversos pode não refletir as condições atuais do meio ambiente, especialmente em regiões com ecossistemas dinâmicos. Adotando o princípio da prevenção como norte interpretativo, evidencia-se que a obrigação correta é justamente a oposta: para assegurar uma gestão ambiental eficaz, é imprescindível a atualização contínua dos estudos e avaliações ambientais, de modo a captar com precisão as condições ambientais contemporâneas.

Além disso, o PL 2.942/2019 fragiliza a necessária deliberação que deve existir, de modo amplo e com respeito ao tempo razoável, da coletividade e do próprio Poder Público, como órgão licenciador, o que está diretamente relacionado ao princípio da precaução, conforme a melhor doutrina pátria¹.

3.3. Da violação ao princípio da informação

O objetivo de estudos prévios de impactos ambientais é também o de fornecer informações ao público, fazendo-o participar da adoção de medidas que eliminem ou reduzam a níveis toleráveis esses impactos. Além disso, tais estudos possibilitam a tomada de decisões informadas por parte dos gestores públicos, sendo essenciais para a transparência administrativa e prevenção de danos ambientais.

O PL 2.942/2019 pode afetar a integridade dos processos de licenciamento ao permitir o uso de estudos desatualizados. Ademais, a utilização de estudos ambientais desatualizados pode

¹ “Por deliberação entende-se discutir, ouvir a outras pessoas, não agir sozinho. A deliberação enseja a participação e é uma forma elementar de democracia” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 111).

resultar em avaliações que não refletem os impactos de novos projetos, o que diverge das diretrizes estabelecidas pela Resolução CONAMA n.º 237/1997, segundo a qual o processo de licenciamento deve ser baseado em estudos específicos e atuais, considerando as peculiaridades de cada empreendimento e do meio ambiente envolvido.

A integridade procedimental é importante para garantir a transparência e a confiança no sistema de licenciamento ambiental. A introdução de dados não atuais pode abrir precedentes para a flexibilização e redução das exigências ambientais, comprometendo a qualidade do licenciamento. Tal prática pode impactar a credibilidade dos processos de licenciamento e, conseqüentemente, a confiança pública nas decisões dos órgãos ambientais.

4. Conclusão

Ante o exposto, esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) considera que o Projeto de Lei nº 2.942/2019, na forma atual, apresenta aspectos que podem ser interpretados como incompatíveis com a Constituição, por potencialmente resultar em alterações nas normas de proteção ambiental, afetando princípios fundamentais e podendo impactar a qualidade e a transparência dos processos de licenciamento ambiental.

É a nota.