
LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Análise e propostas do GT Infraestrutura

O Brasil presenciou os dois maiores desastres socioambientais envolvendo barragens de rejeito de mineração de sua história em pouco mais de três anos. Mais de 250 mortes foram registradas no estado de Minas Gerais. Além disso, as tragédias deixaram centenas de desabrigados, milhares de trabalhadores sem fonte de renda, comunidades inteiras com seus projetos de vida arruinados e danos ambientais cuja extensão ainda não pode ser dimensionada.

Ambos os desastres acenderam a luz vermelha para a necessidade de se promover alterações estruturais, nos âmbitos legislativo e regulatório, para se garantir que eles nunca mais voltem a acontecer.

Em meio à inúmeras ações judiciais em tramitação, que visam a reparação das pessoas e famílias atingidas e do meio ambiente, assim como a responsabilização dos causadores dos danos, especialmente no caso de Mariana e Brumadinho, voltou à pauta do Congresso Nacional uma discussão antiga sobre as regras de concessão de licenças ambientais no Brasil.

O Projeto de Lei nº 3729/2004 inspirou dezenas de debates no cenário político nacional envolvendo, além dos parlamentares, ambientalistas, entidades da sociedade civil, órgãos de controle e setores econômicos como a indústria e agronegócio. A proposta em discussão é encontrar consenso acerca das regras do licenciamento ambiental para assegurar o desenvolvimento socioeconômico sem que haja danos ambientais.

O deputado Kim Kataguirí (DEM-SP), designado coordenador do Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), apresentou uma quarta versão da proposta, contendo diversas alterações às normas vigentes.

Técnicos, juristas e especialistas em licenciamento se posicionaram contrários à referida quarta versão, pois a consideram um rompimento na busca por consenso, uma vez que haviam sido aventados nas discussões.

Por esse motivo, o Grupo de Trabalho (GT) Infraestrutura, uma coalizão de 40 organizações brasileiras que nasceu para compartilhar conhecimento técnico e que tem como missão contribuir para a democratização e a efetividade de políticas públicas de infraestrutura, baseadas em princípios de justiça socioambiental, organizou este documento no qual elenca os pontos que considera essenciais de serem alterados e/ou acrescentados ao texto apresentado.

Parte dos pontos aqui levantados têm com base os apontamentos, apresentados à Câmara dos Deputados em agosto deste ano, pelos deputados federais Nilto Tatto (PT-SP), Rodrigo Agostinho (PSB-SP) e Talíria Petrone (Psol-RJ), por meio de um texto para debate.

Também nos respaldamos em nota emitida e assinada por mais de 100 organizações da sociedade civil, na qual refutam a quarta versão do PL, proposta pelo relator, deputado Kim Kataguirí, bem como pugnam pela retomada do equilíbrio e da busca do consenso.

Neste documento detalhamos e apresentamos soluções que consideramos importantes para buscar o consenso sobre a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, de forma a garantir níveis razoáveis de segurança jurídica, socioambiental e econômica para os empreendimentos. Para isso, subdividimos os temas em 10 tópicos que seguem abaixo:

1. Inclusão dos impactos indiretos causados por empreendimentos;
2. Restringir as hipóteses de Licença ambiental por Adesão e Compromisso (LAC);
3. Retomar as regras constitucionais de competência legislativa em matéria ambiental: órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA definem tipologias de empreendimentos sujeitos a licenciamento
4. Concessão de licença de instalação com condicionantes de licenças de operação;
5. Atividades não sujeitas a licenciamento ambiental e LAC para ampliação de capacidade e pavimentação em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio;
6. Licenciamento ambiental de empreendimentos agropecuários mediante CAR;
7. Eliminação da avaliação de impactos sobre terras indígenas e territórios quilombolas;
8. Extinção da responsabilidade de instituições financeiras por dano ambiental;
9. Uso de licença corretiva sem limite temporal;
10. Supressão da localização do empreendimento como critério para definir o grau de rigor do licenciamento;
11. Licenciamento simplificado para atividades de saneamento básico

1. Inclusão dos impactos indiretos causados por empreendimentos;

1.1 O que diz o novo texto

Na nova versão apresentada ficam mantidos apenas os impactos diretos causados por empreendimentos. Desse modo, ficará desconsiderada uma ampla gama de impactos sociais e ambientais dos empreendimentos, tais como o desmatamento decorrente de obras de infraestrutura e a sobrecarga nos sistemas de saúde, educação

e segurança pública, além de outros impactos ambientais indiretos, que ocorrem em praticamente todos os grandes empreendimentos e que em grande parte se constituem nos maiores impactos.

1.2 Consequências

O levantamento dos impactos indiretos é feito com base em justificativas técnicas e não se resume a questões relacionadas a desmatamento. A indefinição acerca de como uma obra pode afetar uma localidade pode influenciar negativamente a execução de políticas públicas.

Essa definição foi suprimida do PL mesmo que o Brasil tenha tornado obrigatória a avaliação dos impactos diretos e indiretos nos estudos de impacto ambiental desde 1986, com a publicação da Resolução Conama nº 01, de 23 de janeiro daquele ano.

Outro prejuízo desta indefinição seria a incapacidade de determinação de quem é o responsável por esse controle, uma vez que a eventual supressão dos impactos indiretos na lei não fará com que eles deixem de existir. O que ocorreria, se o texto fosse mantido desta forma, seria, além do aumento dos impactos socioambientais em prejuízo da sociedade, a insegurança jurídica para os projetos a serem licenciados, o aumento de custo desses projetos em razão das disputas jurídicas que fatalmente iriam surgir e a transferência da responsabilidade, do empreendedor para o Poder Público, sobre os impactos indiretos.

1.3 Solução

Dessa forma, o PL deve nesse ponto voltar a incluir esse tipo de impacto e definir melhor as responsabilidades por eles, sendo descabido, técnica e juridicamente, excluí-lo do ordenamento legal, como foi apresentado.

2. Restringir as hipóteses de Licença ambiental por adesão e compromisso (LAC)

2.1 O que diz o novo texto

A nova regra proposta sobre as licenças ambientais por adesão e compromisso (LAC) fará com que, na prática, existam apenas dois tipos de licenciamento no país, um com Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e outro com LAC, já que o que não for de significativo impacto poderá adotar este segundo tipo de licenciamento.

2.2 Consequências

No nosso entendimento, a LAC, por ter natureza autodeclaratória sem a análise prévia do órgão ambiental, só deve ser aplicável aos casos muito simples, de baixo impacto e baixo risco ambiental, em área sem relevância ambiental e na hipótese do

licenciador conhecer os principais impactos de determinada tipologia do empreendimento no território em que vai ser implantado.

O novo texto enquadra todas as tipologias de empreendimentos existentes no país em apenas dois modelos: de significativo impacto e de baixo impacto. Isso ignora os diferentes graus de impactos que existem em diferentes tipos de empreendimentos, inclusive definidos na legislação atual, o que trará prejuízo para o controle ambiental, ao meio ambiente e à sociedade.

Se fosse mantido como está, o texto poderia tornar a LAC regra geral em todo o país, resultando na aplicação de licenciamento autodeclaratório para todo e qualquer empreendimento que não seja qualificado como causador de significativo impacto ambiental.

2.3 Solução

Defendemos, portanto, que a concessão de LAC seja feita apenas a empreendimentos de baixo impacto e risco ambiental, em área desprovida de relevância ambiental, mediante requisitos específicos e com a adoção de procedimentos de fiscalização para verificar a regularidade das atividades autolicienciadas.

3. Retomar as regras constitucionais de competência legislativa em matéria ambiental: órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA definem tipologias de empreendimentos sujeitos a licenciamento

3.1 O que diz o novo texto

Na quarta versão do PL 3729/2004, estados e municípios poderão definir as tipologias de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental sem respeitar os parâmetros definidos na lei federal, em contrariedade às regras constitucionais de competência legislativa ambiental, o que, na prática, significaria que poderiam dispensar licenças para atrair investimentos.

3.2 Consequências

Essa mudança poderia prejudicar a hierarquia normativa existente em que as decisões dos entes federativos são baseadas nas resoluções Conama nº1/86 e nº 237, de 19 de dezembro de 1997, onde estão as listas de tipos de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental.

3.3 Solução

O Conama dispõe de câmaras técnicas para a discussão das proposições antes da apreciação das normas pelo plenário do conselho, o que favorece a criação de

normas com critérios técnicos robustos. Por esse motivo, o GT Infraestrutura defende que os critérios para definição das listas sejam mantidos sob responsabilidade dos conselhos deliberativos do SISNAMA, desde que observadas as regras de competência legislativa ambiental, segundo as quais estados e municípios devem respeitar os parâmetros mínimos estabelecidos pela norma federal.

4. Concessão de licença de instalação com condicionantes de licenças de operação

4.1 O que diz o novo texto

O parágrafo 4º do artigo 5º do PL define que, a critério do empreendedor, o poder público é obrigado viabilizar a operação após a instalação de empreendimentos lineares destinados aos modos ferroviário e rodoviário, bem como subestações e outras infraestruturas referentes aos serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica.

4.2 Consequências

Isso significa que, mesmo sem informações suficientes para operação do empreendimento, inclusive sobre o cumprimento das condicionantes previstas na licença de instalação, e sem a presença de programas de controle ambiental para a fase de operação, o órgão ambiental é obrigado a emitir uma licença de instalação, “a critério do empreendedor”.

Na visão do GT Infraestrutura, essa nova regra inverte a lógica do licenciamento ambiental – na realidade, de toda a Administração Pública Ambiental – em que o empreendedor solicita e o poder público avalia, com base nos documentos apresentados, se a solicitação é viável e se pode ser atendida. Essa alteração, se mantida no PL, ocasionaria diversos questionamentos na esfera judicial e, claro, danos significativos ao meio ambiente.

4.3 Solução

Defendemos que os parágrafos 4º e 5º do artigo 5º sejam excluídos, mas sem prejuízo para o empreendedor, visto que o PL prevê a possibilidade de procedimento bifásico com emissão concomitante de LI/LO, a critério do órgão ambiental.

5. Atividades não sujeitas a licenciamento ambiental e LAC para ampliação de capacidade e pavimentação em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio

5.1 O que diz o novo texto

O artigo 8º do PL lista algumas atividades dispensadas de licenciamento ambiental, tais como os “serviços e obras direcionados à melhoria, modernização, e

manutenção de infraestrutura de transportes em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção”.

Nós, do GT Infraestrutura, entendemos que, uma vez que o PL não apresenta as definições de melhoria, modernização e manutenção de infraestrutura, esses conceitos poderiam ser interpretados de forma ampla, o que abrangeria, por exemplo, empreendimentos com significativo impacto ambiental, como o asfaltamento de rodovias já existentes ou outras obras em rodovias, ferrovias, hidrovias e outros que causem impactos ambientais relevantes.

Segundo o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, define-se como “faixa de domínio” a base física sobre a qual assenta uma rodovia e que é constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo.

Já a “faixa de servidão” é uma faixa de terreno com largura de 20 metros, que acompanha na superfície o percurso subterrâneo dos dutos. Essa área é um direito de passagem fundamental para a segurança e a proteção da tubulação.

Por sua vez, o artigo 10 do PL estabelece que o licenciamento ambiental de serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e pavimentação em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão será pela emissão da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), de natureza autodeclaratória, precedida de apresentação de relatório de caracterização do empreendimento (RCE).

5.2 Consequências

Conforme já exposto acima, nosso entendimento é que a LAC só deve ser aplicada em casos muito simples, de baixo impacto e baixo risco ambiental, em área sem relevância ambiental e na hipótese de o licenciador conhecer os principais impactos de determinada tipologia do empreendimento no território em que vai ser implantado.

No caso de duplicação ou asfaltamento de rodovias na Amazônia, trata-se de empreendimento considerado de significativo impacto ambiental, sendo imperiosa a apresentação de EIA/RIMA e a adoção do procedimento trifásico de licenciamento ambiental.

Por fim, como o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou sobre a inconstitucionalidade de leis que dispensam de licenciamento ambiental atividades ou empreendimentos potencialmente impacientes, esses dispositivos do PL apresentado certamente serão questionados judicialmente.

Na nossa visão, por se tratar de uma lei geral, o PL deve evitar tratar de assuntos de determinados setores, como o que se vê nesses artigos 8º e 10 da quarta versão.

5.2 Solução

Por esses motivos, entendemos que os artigos 8º e 10º sejam excluídos, de modo que os empreendimentos ali mencionados sigam as regras gerais estabelecidas pelo próprio PL..

6. Licenciamento ambiental de empreendimentos agropecuários mediante CAR

6.1 O que diz o novo texto

A Lei Complementar nº 140/2011 determina que o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

No entanto, a nova versão do PL 3729/2004 determina que a validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) ou, em não havendo, a mera inscrição no CAR seja considerada, automaticamente, como licença ambiental. Isso significa dizer que se o empreendedor estiver cadastrado, ainda que seu CAR não tenha sido validado, automaticamente estará em dia com o licenciamento ambiental.

6.2 Consequências

Essa nova regra, porém, não leva em conta o fato de que o simples cadastro no CAR não avalia os impactos ambientais da atividade ou empreendimento agropecuários, bem como não garante o controle ambiental que é feito a partir das condições impostas com o licenciamento ambiental, uma vez que não considera o porte, o potencial poluidor ou degradador de cada um deles. Na realidade, nenhuma característica do CAR se confunde com a avaliação de impactos ambientais, núcleo essencial do licenciamento ambiental.

Ademais, novamente, por se tratar de Lei Geral, o texto do PL não deveria versar sobre regras para setores específicos.

6.2 Solução

Pelos motivos expostos, propomos que o artigo 9º seja suprimido do PL.

7. Redução da avaliação de impactos sobre terras indígenas e territórios quilombolas

7.1 O que diz o novo texto

O artigo 40 da quarta versão proposta diminui consideravelmente a participação das autoridades envolvidas, como a FUNAI, a Fundação Cultural Palmares, órgãos de gestores de unidades de conservação, órgãos de proteção do patrimônio histórico e cultural e órgãos de saúde.

O PL determina que essas entidades só sejam ouvidas se as obras impactarem áreas indígenas em adiantado processo de formalização e territórios quilombolas titulados. Além disso, exclui os impactos sobre unidades de conservação de uso sustentável de qualquer análise do licenciamento, restringindo-a apenas às unidades de conservação de proteção integral.

7.2 Consequências

Segundo dados levantados pelo Instituto Socioambiental, 163 terras indígenas e 52 reservas indígenas (29% do total) e 1.514 territórios quilombolas (86% do total) seriam simplesmente desconsideradas no licenciamento ambiental.

A lógica dessa exclusão subordina os direitos dos indígenas e quilombolas, assegurados pela Constituição e pela Convenção 169 da OIT, a formalizações que não dependem dessas populações. Se o licenciamento ambiental desconsiderar os direitos de indígenas e quilombolas, o resultado será uma série de ações na Justiça, quando o que se busca é agilidade do licenciamento ambiental.

Ao restringir a área de influência para a área sujeita a apenas impactos diretos, o número de comunidades indígenas ou quilombolas a serem ouvidas seria diminuído. Como já falamos, uma considerável quantidade de impactos indiretos ocorre em determinados tipos de empreendimentos e podem afetar essas comunidades, caso elas estejam na área de influência indireta. Com essa quarta versão não se teria mais como delimitar medidas de controle, já que não seriam mais estudados e tão pouco seriam ouvidos os órgãos de proteção dessas comunidades, caso elas sejam afetadas por esses tipos de impactos.

Por fim, a desconsideração das 543 unidades de conservação de uso sustentável do país certamente seria levada ao STF, por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

7.3 Solução

Por essas razões, propomos uma nova redação para o artigo 40, que leve em conta os fatores acima mencionados.

8. Extinção da responsabilidade de instituições financeiras por dano ambiental;

8.1 O que diz o novo texto

O artigo 60 do PL do Licenciamento reformula por completo e restringe sobremaneira a atual sistemática de responsabilidade civil aplicável às instituições financeiras, importante pilar de sustentação da regularidade ambiental no Brasil.

Segundo o novo texto, a apresentação de licença válida é considerada suficiente para excluir a responsabilização das instituições financeiras por danos ambientais.

8.2 Consequências

Em nosso entendimento, se mantido como está, o dispositivo tende a ser objeto de judicialização, via ação direta de inconstitucionalidade, por violação ao artigo 225, § 3.º da Constituição Federal, uma vez que contraria frontalmente o entendimento dos Tribunais Superiores sobre a matéria.

Importante considerar que há todo um sistema de diligência ambiental instituído nas instituições financeiras de todo o país, cuja efetivação tem servido como motor para a regularidade das cadeias produtivas brasileiras. Tal sistema poderá ser completamente extinto caso mantida a atual redação do texto-base, podendo se tornar um verdadeiro incentivo à irregularidade ambiental.

8.3 Solução

Para resolver este ponto, sugerimos que o artigo 60 seja reformulado e adequado ao entendimento dos Tribunais Superiores e dos sistemas de diligência ambiental das instituições financeiras nacionais e das internacionais que operam no país.

9. Uso de licença corretiva sem limite temporal;

9.1 O que diz o novo texto

A nova redação do PL retira o limite temporal do licenciamento corretivo, tornando-o mais atrativo do que o licenciamento regular.

9.2 Consequências

A nova regra dá margem ao descumprimento da própria Lei Geral, já que os procedimentos para regularização são mais simples e passarão a compensar ao empreendedor ilegal. Isso funcionará como estímulo para a implantação de empreendimentos sem licença em todo o país.

9.3 Solução

A reformulação deste artigo de modo a definir o limite temporal do licenciamento corretivo, além de estabelecer a sua excepcionalidade.

10. Supressão da localização do empreendimento como critério para definir o grau de rigor do licenciamento

10.1 O que diz o novo texto

No texto apresentado, foi excluído do artigo 18 o trecho “podendo ser consideradas a relevância e a fragilidade ambiental da região de implantação” para efeito de definição do tipo de procedimento e do tipo de estudo a ser adotados.

10.2 Consequências

Com isso, houve a supressão da localização do empreendimento como critério para definir o grau de rigor do licenciamento, deixando de lado a diferença entre instalar uma atividade em área ambientalmente frágil ou fazê-lo em área sem relevância ambiental.

10.3 Solução

Com esses apontamentos, sugerimos que o trecho “podendo ser consideradas a relevância e a fragilidade ambiental da região de implantação” conste novamente no artigo 18.

11. Licenciamento simplificado para atividades de saneamento básico

11.1 O que diz o novo texto

Sob a argumentação de que é preciso acelerar os procedimentos de licenciamento para obras de saneamento básico, o novo texto, por meio do artigo 11, propõe que a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) somente deve ocorrer em situações excepcionais.

11.2 Consequências

Se é verdade que as atividades de saneamento ambiental devem ser priorizadas pelo Poder Público competente e devem, devido ao grande déficit e às consequências da falta de saneamento, não se pode expor o meio ambiente e as populações a eventuais impactos, nem violar a Constituição – que determina que toda atividade que possa causar impactos socioambientais significativos obrigatoriamente deve passar pelo crivo de EIA/RIMA – para impor a excepcionalidade.

Certamente, as regras de licenciamento ambiental não são entrave para a realização de obras de saneamento no Brasil. O próprio Governo Federal estima que são necessários R\$ 600 bilhões para a universalização dos serviços de saneamento básico no país. Portanto, o problema do saneamento é a escassez de recursos e a falta de prioridade política dos governos para enfrentar o desafio.

11.3 Solução

O novo texto precisa prever o que já é determinado pela Constituição: que de toda atividade que possa causar impactos socioambientais significativos sejam exigidos Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA).

Uma alternativa para acelerar a liberação de empreendimentos de saneamento, dada a sua essencialidade para a saúde da população, seria estabelecer prioridade na análise do licenciamento dessas atividades.

Conclusão

Se aprovado o novo texto nos termos atuais, a pretendida agilização e simplificação do licenciamento ambiental, que pode ser alcançada sem expor a população a danos evitáveis, tende a se transformar numa sucessão de conflitos sociais e de pendências judiciais, em situação muito pior do que a atual.

Esses seriam problemas que afetariam não somente o meio ambiente e as populações vulneráveis, mas também o setor econômico brasileiro, empresas e investidores. Todos os empreendedores seriam prejudicados com a insegurança jurídica e, conseqüentemente, todo o país.

Com este documento, e por saber que o licenciamento ambiental é hoje o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o GT Infraestrutura reafirma seu compromisso de unir esforços para contribuir e influenciar positivamente o planejamento estratégico e de desenvolvimento do país, por meio de propostas concretas que reduzam os impactos negativos das obras na vida das pessoas e no meio ambiente.