

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

CLEIDE CALGARO

ELCIO NACUR REZENDE

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Cleide Calgare; Elcio Nacur Rezende ; Jerônimo Siqueira Tybusch – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-218-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sustentabilidade. 3. Isonomia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

O Grupo de Trabalho "Direito e Sustentabilidade" já percorreu várias edições no âmbito dos Congressos e Encontros do CONPEDI, consolidando-se como referência na área de Direitos Especiais, mais especificamente na conexão interdisciplinar entre Direito Ambiental, Sustentabilidade, Ecologia Política, Geopolítica Ambiental e Socioambientalismo. Nesta edição do Encontro Virtual do CONPEDI, contamos com a apresentação de vários artigos científicos que abordaram diversas temáticas inseridas na perspectiva de um Direito Ambiental reflexivo e com olhar atento às transformações da atualidade. Desejamos uma agradável leitura dos textos, os quais demonstram ao leitor a integração e, ao mesmo tempo, o alcance multidimensional das temáticas, tão importantes para uma visão crítica e sistêmica na área do Direito.

O primeiro trabalho intitulado **TURISMO DE DIREITOS: UMA ANÁLISE DO DESLOCAMENTO FORÇADO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO À LUZ DA SOCIEDADE DE DUPLO RISCO** dos autores Lorrayne Barbosa de Miranda, Henrique Silva Wenceslau e Luciana Machado Teixeira Fabele se propõe a abordar os impactos das mudanças climáticas no meio ambiente, e sua influência em eventos climáticos extremos, em especial, na desertificação. Nesse sentido, objetiva-se analisar a violação de direitos humanos como causa e efeito da desertificação, responsável por impulsionar o turismo de direitos no semiárido brasileiro.

No segundo artigo **NOVOS PARADIGMAS JUDICIAIS ACERCA DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS** dos autores Beatriz Souza Costa e Felipe Bellini Caldas Soares demonstram que a ausência de regramento a prescrição intercorrente no âmbito estadual não deve ser tida como óbice para que se reconheça a aplicação desse instituto jurídico.

O terceiro trabalho **ÉTICA EMPRESARIAL E SUSTENTABILIDADE EM MOMENTOS DE CRISE: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE** do autor Alexandre Magno Augusto Moreira pretende abordar a ética empresarial e a sustentabilidade em tempos de crise, com a proposta de aplicação do princípio da solidariedade como fundamento a sustentabilidade.

Já, no quarto artigo com o tema REFLEXÕES JURÍDICAS, SUSTENTABILIDADE E ECOLOGIA INTEGRAL DIANTE DO IMPACTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA PRIVACIDADE DAS PESSOAS dos autores Murillo Cesar De Mello Brandao Filho e Patrícia Borba Vilar Guimarães discorre sobre o impacto da universalização das tecnologias de comunicação e informação no direito fundamental da privacidade, refletindo sobre as consequências disso no meio ambiente no contexto da ecologia integral e sustentabilidade.

O quinto artigo denominado PROJETO DE LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DESBUROCRATIZAR OU REDUZIR A PROTEÇÃO AMBIENTAL dos autores José Claudio Junqueira Ribeiro, Diego Henrique Pereira Praça e Lucas Martins de Araujo Campos Linhares, sendo que o presente artigo, a partir da análise dos procedimentos do licenciamento ambiental brasileiro e do último Substitutivo do Projeto Lei nº 3.729/2004, que ainda tramita na Câmara dos Deputados, tem como objetivo verificar se essa proposta de modificação legislativa apenas atende aos apelos de reduzir a burocracia existente e agilizar os processos de licenciamento, ou se trata de fragilizar esse valioso instrumento de gestão ambiental.

No sexto trabalho PROTEÇÃO AMBIENTAL: ENTRE O DIREITO DA SUSTENTABILIDADE E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL dos autores Jaime Leônidas Miranda Alves e Maria Claudia da Silva Antunes De Souza objetiva analisar se é possível pensar na existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a partir da leitura da ADO nº 60 e da doutrina do direito da sustentabilidade.

O sétimo trabalho com o tema O IMPACTO DA DESGLOBALIZAÇÃO NAS CIDADES – UMA CONJECTURA PÓS-COVID-19 da autora Ane Michelina Dalbosco Battirola busca, por meio de revisão bibliográfica, apontar impactos causados pela desglobalização nas cidades em um cenário pós-pandemia.

Já, no oitavo trabalho com a temática PROJETO DE DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA: O ANTAGONISMO ENTRE O PROJETADO E O REALIZADO da autora Tatiana Fernandes Dias Da Silva visa a analisar o Projeto de Despoluição da Baía de Guanabara, maior baía do estado do Rio de Janeiro, cercada por dezesseis municípios e porta de entrada do continente para o oceano Atlântico.

O nono artigo OS DESDOBRAMENTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NOS FLUXOS MIGRATÓRIOS dos autores Marcelo Parise Maicá, Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Silvia Ozelame Rigo Moschetta analisa os desdobramentos advindos da globalização nos fluxos migratórios mundiais, impactados pela pandemia de Covid-19.

Já no décimo trabalho com o tema O DESAFIO DA TECNOLOGIA FACE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE do autor Humberto Gomes Macedo analisa o papel da Tecnologia face ao princípio constitucional da Sustentabilidade, fundado na seguinte indagação: Os avanços tecnológicos são benéficos ou maléficos à natureza? E quais reparos a essa dicotomia?

O décimo primeiro artigo A SOCIEDADE DE RISCO E A EVOLUÇÃO DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL: UMA CRÍTICA NA BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL dos autores Luciana Machado Teixeira Fabel, Henrique Silva Wenceslau e Lorryne Barbosa de Miranda se propõe a abordar a busca pela efetivação do desenvolvimento sustentável, à luz da sociedade de risco, por meio da análise da evolução da problemática ambiental e do processo de globalização.

No décimo segundo trabalho com o tema AUDITORIA DO ÍNDICE PEGADA AMBIENTAL DE SUSTENTABILIDADE EM ESCOLAS PÚBLICAS dos autores José Claudio Junqueira Ribeiro e Danilo César De Oliveira Milard objetiva expor a realidade de escolas participantes do Pegada Ambiental 2019, por meio de auditorias que avaliam a coerência entre os dados autodeclarados por tais instituições e as verificações de campo.

Já, no décimo terceiro trabalho intitulado BARRAGENS DE REJEITOS DE MINÉRIOS: CELERIDADE NAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E MAIOR SEGURANÇA dos autores Leila Cristina do Nascimento e Silva, Reinaldo Caixeta Machado e Fabiana de Avila Cunha analisa as normas adotadas em Minas Gerais para a regulação e a fiscalização das barragens para a montante. O tema-problema refere-se a necessidade de inovação legislativa após o rompimento da barragem em Mariana para que se evitasse parte dos impactos ocorridos com o rompimento em Brumadinho.

O décimo quarto artigo com o tema A INTERVENÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA dos autores Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Marina Mendes Gasperini objetiva realizar uma análise crítica acerca da intervenção do Supremo Tribunal Federal na implementação de políticas públicas ambientais, à luz dos questionamentos apontados.

No décimo quinto trabalho A OMISSÃO (IN)VISÍVEL DO GESTOR PÚBLICO E DA SOCIEDADE NO DESCARTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS dos autores Luis Gustavo Patuzzi Bortoncello e Camila Gomes Pereira analisa a produção excessiva de bens de consumo guarda verdadeiro descontrole no descarte dos resíduos sólidos urbanos. O depósito irregular destes materiais causa toda a sorte de danos ambientais embora existam normas constitucionais e legais que impõem o dever contrário.

Já, no décimo sexto artigo com a temática A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO UMA POSSÍVEL SOLUÇÃO PARA A PROTEÇÃO DAS ÁGUAS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE CASO DO IGARAPÉ DA SAPOLÂNDIA, BAIRRO ALVORADA, MANAUS dos autores Adriano Fernandes Ferreira e Aline Vasques Castro analisa a área urbana de Manaus que é servida por inúmeros igarapés, estando estes, porém, em sua grande maioria poluídos ao longo do perímetro urbano. Foi escolhido o Igarapé da Sapolândia, no Bairro Alvorada, Zone Centro-Oeste de Manaus.

Por fim, no décimo sétimo trabalho desse GT com o tema VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO PARA CUMPRIMENTO DA AGENDA 2030 DA ONU dos autores Willde Pereira Sobral e Flávia Moreira Guimarães Pessoa trata das diretrizes traçadas pelo Poder Judiciário brasileiro para cumprimento da Agenda 2030 da ONU no que se refere ao combate da violência doméstica contra a mulher. Também, aborda as perspectivas trazidas pela Lei Maria da Penha (11.340/2006) e examina a origem histórica dos objetivos para o desenvolvimento sustentável, com enfoque no ODS 5, que trata do empoderamento de mulheres e meninas.

Prof. Dra. Cleide Calgaro - Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende - Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - Universidade Federal de Santa Maria

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito e Sustentabilidade. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**PROJETO DE LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL:
DESBUROCRATIZAR OU REDUZIR A PROTEÇÃO AMBIENTAL**

**GENERAL ENVIRONMENTAL LICENSING LAW PROJECT:
DEBUREAUCRATIZE OR REDUCE THE ENVIRONMENTAL PROTECTION**

José Claudio Junqueira Ribeiro ¹

Diego Henrique Pereira Praça ²

Lucas Martins de Araujo Campos Linhares ³

Resumo

O presente artigo, a partir da análise dos procedimentos do licenciamento ambiental brasileiro e do último Substitutivo do Projeto Lei nº 3.729/2004, que ainda tramita na Câmara dos Deputados, tem como objetivo verificar se essa proposta de modificação legislativa apenas atende aos apelos de reduzir a burocracia existente e agilizar os processos de licenciamento, ou se trata de fragilizar esse valioso instrumento de gestão ambiental. Conclui-se que essa mudança legislativa reduziria a salvaguarda ambiental e que, portanto, deveriam ser procedidos os ajustes necessários do referido projeto lei tendo em vista os princípios da Precaução, Prevenção e Proibição de Retrocesso Ambiental.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, Projeto lei nº 3.729/2004, Precaução, Prevenção, Proibição de retrocesso ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

The present article, analyzes the procedures of the Brazilian environmental licensing and latest version of the Project Law nº 3.729/2004, which is still on the parliament, and its objective is to verify if this proposal of legislative modification only attends the appeals to reduce the existing bureaucracy and to speed up the licensing processes, or if it is a question of weakening this valuable instrument of environmental management. It is concluded that this legislative change would diminish the environmental safeguard and there are necessary adjustments should be made in view of the principles of Precaution, Prevention, and Prohibition to Withdrawal.

¹ Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG e Professor do Programa Mestrado e Doutorado Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC

² Bacharel em Direito pela faculdade Dom Helder Câmara. Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Pós-graduação da Escola Superior Dom Helder Câmara.

³ Graduado em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Especialista em Direito Civil Aplicado pela PUC MG. Mestrando em Direito Ambiental pela Dom Helder Câmara.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental licensing, Project law nº 3.729/2004, Precaution, Prevention, Prohibition to withdrawal

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar o último substitutivo do Projeto de Lei nº 3.729/2004 disponível no site da Câmara dos Deputados, considerando os procedimentos existentes, em especial os dispostos na Resolução Conama 237/1997 sobre critérios utilizados para o licenciamento ambiental e na Lei Complementar 140/2011, que também fixou normas para a cooperação entre os entes federativos para o licenciamento ambiental. O foco central da análise será identificar se o projeto de lei de fato é uma proposta de desburocratização do licenciamento ambiental ou proporciona uma menor proteção ao meio ambiente.

O tema demonstra relevância devido à abordagem constitucional da proteção ambiental e às possíveis alterações em procedimentos no licenciamento ambiental, que poderiam aumentar os riscos da degradação ambiental, principalmente no que diz respeito à biodiversidade ecossistêmica da região amazônica.

No Brasil a preocupação com a preservação ambiental e a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado já vinha sendo tema de debates antes mesmo da Conferência de Estocolmo (1972). No entanto, o país não possuía um diploma legal de proteção ambiental único, havendo salvaguarda prevista para alguns recursos naturais em legislações esparsas. Dessa forma, o Brasil não demonstrava o engajamento ambiental em âmbito internacional, ensejando pressões de organismos internacionais, sendo necessária legislação em nível federal para garantir a proteção ambiental.

Diante disso, foi sancionada a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e promulgada a Constituição Federal de 1988 que em seu texto trouxe o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental para as atuais e futuras gerações, sendo o licenciamento ambiental um dos instrumentos previsto na PNMA para alcançar seus objetivos.

O licenciamento ambiental brasileiro foi regulamentado pelo Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983 que criou uma verdadeira jabuticaba ao estabelecer o sistema trifásico Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), quando a prática internacional sempre foi de no máximo duas fases. O Decreto 99.274 de 06/06/1990 substituiu o Decreto nº 88.351/1983, mas conservou o sistema trifásico, sendo este o procedimento administrativo padrão para a concessão de licenças ambientais para empreendimentos causadores de potencial degradação ambiental, a fim de compatibilizar sua implantação e funcionamento com a preservação ambiental.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92), explicitou o conceito de desenvolvimento sustentável, baseado no tripé ambiental, econômico e social (*triple bottom line*) que deveriam ser considerados para garantir as necessidades das gerações atuais sem comprometer as das gerações futuras. A partir daí, as questões sociais passaram a ter uma presença maior nos processos de licenciamento ambiental.

A lacuna de normativa para procedimentos específicos para o licenciamento ambiental no País levou o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA a criar grupo de trabalho para elaborar proposta que pacificasse os entendimentos dos órgão ambientais dos diversos entes federativos, empresários, entidades de classe, ambientalistas e juristas, que culminou com a aprovação da Resolução CONAMA 237 de 19 de dezembro de 1997.

Todavia, o licenciamento ambiental no País continuou sob a pecha de ser um procedimento burocrático, oneroso e inibidor do desenvolvimento. Diante dessa situação, alguns deputados apresentaram à Câmara dos Deputados, em 2004, o Projeto de Lei nº 3.729, ainda em tramitação, que dispõe sobre o licenciamento ambiental e a exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), com ampla publicidade, para a instalação de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, regulamentando o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Em 08 de dezembro de 2011 foi sancionada a Lei Complementar 140 que regulamentou o Artigo 23 da CFRB, fixando normas para a cooperação de ações administrativas entre os entes federativos, inclusive para o licenciamento ambiental.

É nesse contexto, que o presente artigo, tem como objetivo compreender as potenciais mudanças legislativas e as possíveis implicações na gestão ambiental no País, além de procurar responder se a inovação legislativa seria apenas para desburocratizar o licenciamento ambiental ou se haveria redução para a proteção ambiental.

Para um melhor desenvolvimento e compreensão este trabalho foi dividido em três capítulos, além da Introdução e Considerações Finais, sendo o primeiro uma noção dos princípios da Precaução, Prevenção e da Proibição de Retrocesso Ambiental, necessários para análise da legislação proposta. O segundo sobre o licenciamento ambiental sob a legislação vigente e o terceiro sobre as propostas constantes nos artigos 5º, §4º; art. 7º, incisos I, IV, VI, VII e parágrafo único; art. 16; art. 28, §4º e art. 30, §1º do Projeto de Lei nº 3.729/2004 e verificar, por esses artigos, se a modificação legislativa minimiza a proteção ambiental.

A metodologia utilizada foi a hipotética dedutiva, a partir de bibliografia e análise documental sobre o tema, em especial a tramitação do PL nº 3.729/2004.

2 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

O direito ambiental brasileiro é composto por diversos princípios norteadores que devem ser observados, pois eles contribuem para a interpretação normativa e buscam a preservação ambiental, tendo em vista que o meio ambiente é um direito difuso e passível de violação.

Dessa forma, cabe aos membros do Poder Legislativo e aos juristas observarem os ditames principiológicos na edição normativa e na aplicação e interpretação das normas jurídicas, respeitando, assim, os direitos e garantias fundamentais protegidos por eles.

Pretende-se, neste capítulo, conceituar os Princípios da Precaução, Prevenção e Proibição de Retrocesso Ambiental porque são indispensáveis para que o Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental seja analisado. Sendo assim, para uma melhor apreciação do Projeto de Lei nº 3.729/2004, faz-se necessária a compreensão desses princípios.

2.1 Princípio da Precaução e Prevenção

O Princípio da Precaução definitivamente não pode ser confundido com o Princípio da Prevenção, no entanto, por diversas vezes, são tratados como sinônimos. Apesar de ambos visarem a proteção e a preservação ambiental, as suas distinções vão para além de meras questões semânticas e linguísticas, alcançando o campo da prática e da efetividade ambiental.

O Princípio da Precaução destina-se à função principal de evitar potenciais riscos e ocorrências de danos ambientais, bem como está diretamente ligado à busca da segurança relacionada à integridade da vida humana, no caso de incertezas no estado da arte do conhecimento. Este princípio busca um ato antecipado à ocorrência do possível dano ambiental. Desta feita, Milaré (2004, p. 144) ensina que “precaução é substantivo do verbo precaver-se (do latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha resultar em efeitos indesejáveis”.

Já o Princípio da Prevenção, encontra-se expressamente no texto constitucional e uma vez feita a leitura do caput do art. 225 da CF/88, observa-se que é imposto à coletividade

e ao Poder Público o dever de proteger e preservar o equilíbrio ecológico, para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Segundo o Professor José Rubens Morato Leite (2003, p. 226) “o conteúdo cautelar do Princípio da Prevenção é dirigido pela ciência e pela detenção de informações certas e precisas sobre a periculosidade e o risco da atividade ou comportamento, que, assim, revela situação de maior verossimilhança do potencial lesivo, que aqueles controlados pelo princípio da precaução”. Portanto, o referido princípio faz menção ao conhecimento antecipado dos sérios danos que podem ser causados ao meio ambiente em determinadas situações, bem como quais as providências para evitá-los.

Pois bem, conclui-se que o princípio da prevenção se aplica quando a atividade é efetiva e eminentemente perigosa. Já o princípio da precaução, na incerteza, se trata de decisões que objetivam evitar o potencial dano ambiental. Dessa maneira, pode-se perceber que os Princípios da Precaução e Prevenção, apesar de conceitualmente diferentes, objetivam a proteção ambiental por meio da análise do Estudo de Impacto Ambiental realizado.

2.2 Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental

A expressão proibição ao retrocesso induz à interpretação de que as conquistas ambientais protetivas devem ser vistas como direitos adquiridos, uma vez que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental difuso, ou seja, a salvaguarda do meio ambiente não pode sofrer regressão. Assim, o Poder Legislativo não poderia modificar a legislação de forma a diminuir a tutela ambiental.

Na comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle Michel Prieur ao discorrer sobre esse princípio alegou que:

Ao nos servirmos da expressão “não regressão”, especificamente na seara do meio ambiente, entendemos que há distintos graus de proteção ambiental e que os avanços da legislação consistem em garantir, progressivamente, uma proteção a mais elevada possível, no interesse coletivo da Humanidade (PRIEUR, Michel, 2012).

Dessa maneira, percebe-se que o Direito Ambiental por ser de interesse coletivo da humanidade exige uma percepção diferenciada com relação a modificações legislativas, devendo o poder público garantir uma proteção ambiental progressiva, ou seja, há uma imposição de avanço na defesa do meio ambiente, sendo vedado o retrocesso.

Diante disso, esse princípio do Direito Ambiental visa manter as garantias ambientais já existentes no ordenamento jurídico impedindo modificações que visem diminuir a proteção ambiental legalmente constituída. Dessa maneira, busca guardar a legislação ambiental de modificações que abrandem a preservação ambiental. O legislativo deve se posicionar a favor do meio ambiente e buscar na edição normativa elevar a segurança ambiental nacional.

Destarte, ao se atingir um nível superior de proteção ambiental o legislador estaria proibido de retornar a guarda ambiental a uma escala inferior, ou seja, vedada a mitigação da defesa ambiental. (FURLAN; FRACALOSSI, 2010, página 117).

Sendo assim, pelo Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental o poder público no uso de suas atribuições constitucionais legislativas não poderia mitigar a proteção ambiental, ou seja, o nível protetivo deve ser mantido ou elevado, garantindo, assim, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

O licenciamento ambiental surgiu por meio da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) como um procedimento destinado a minimizar os danos ambientais causados por empreendimentos geradores de significativos impactos ambientais, sendo também uma necessidade estatal de exercer uma regulamentação para o controle das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente (REZENDE, 2007, página 63).

Dessa forma, percebe-se que a implementação do licenciamento ambiental é uma tentativa do Estado de harmonizar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, respeitando, dessa maneira, os ditames constitucionais expressos no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 que implica um dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente. (BRASIL, 1988)

O licenciamento ambiental foi instituído em âmbito federal pela lei 6.938/81 sendo conceituado pela Lei Complementar nº 140/2011, artigo 2º, I, como:

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; (Lei Complementar nº 140/2011).

Sendo assim, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público licencia a localização, instalação e operação de empreendimentos

potencialmente danosos ao meio ambiente podendo exigir, previamente, estudos de impacto ambiental, proporcionando, assim, o conhecimento prévio sobre os potenciais impactos positivos e negativos a serem gerados e tomar as medidas necessárias para a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

Destarte, o licenciamento ambiental é o instrumento de gestão que tem como objetivo compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. Nesse sentido, Gustavo Alexandre Magalhães e Luís André de Araújo Vasconcelos lecionam:

Assim, o licenciamento ambiental deve guardar estreita relação com a finalidade pública para a qual foi proposto: a busca do desenvolvimento sustentável, resultante da compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente (MAGALHÃES; VASCONCELOS, 2010).

O licenciamento ambiental no Brasil é trifásico, conforme aduz o artigo 19 do Decreto nº 99.274/90, sendo composto de sucessivas análises, audiências públicas e aprovações pelo órgão ambiental. As fases do licenciamento ambiental brasileiro são: a Licença Prévia; Licença de Instalação e Licença de Operação. Para que o empreendimento causador de significativo impacto ambiental seja operado em solo pátrio depende da concessão das três licenças legalmente previstas.

A Licença Prévia é concedida em caráter preliminar aprovando a localização e concepção, além de atestar a viabilidade ambiental, conforme expressa a resolução 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente no artigo 8º inciso I:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; (CONAMA 237/97).

Dessa maneira, percebe-se que cabe ao órgão ambiental competente, na fase de Licença Prévia, verificar a necessidade socioambiental do empreendimento pretendido pelo proponente, levando em consideração os interesses ambientais da região. Nessa fase ocorre a participação dos órgãos ambientais, órgãos com interesses vinculantes e audiências públicas para que seja, efetivamente, analisada a viabilidade socioambiental do empreendimento. Apesar de a Licença Prévia não conceder direito a alterações ambientais, faz-se necessária a participação dos diversos setores da sociedade por meio de audiências públicas para que possam opinar sobre o projeto e propor medidas mitigadoras e compensatórias havendo,

também, a possibilidade de decisões vinculantes por parte de autoridades ambientais. Conforme leciona José Claudio Junqueira Ribeiro:

É durante a análise da Licença Prévia que deverá ocorrer a audiência pública, quando o projeto e seus estudos ambientais são discutidos com as comunidades interessadas. A Licença Prévia não concede nenhum direito de intervenção no meio ambiente, já que se refere a uma fase ainda conceitual. Dessa forma, o certificado de LP não tem valor específico para a ação fiscalizadora, porquanto não permite nem a instalação, nem a operação de quaisquer empreendimentos. A principal variável analisada na fase de LP é a localização. (RIBEIRO, 2015, p 10).

Isto posto, percebe-se que cabe à fase de Licença Prévia a análise da viabilidade ambiental do empreendimento, quando se analisa a localização e a concepção, com condições se necessárias, por meio de medidas mitigatórias e/ou compensatórias que devem ser verificadas nas próximas fases. Além disso, é nessa fase que ocorrem as audiências públicas nas quais a sociedade participa e exerce seu direito de opinar sobre a atividade pretendida, esclarecendo o posicionamento da população local, mas se tratando apenas de uma oitiva sem caráter deliberativo.

Já a segunda fase do licenciamento ambiental diz respeito à verificação e concessão da Licença de Instalação, que autoriza o empreendedor a realizar as obras necessárias para a implementação do empreendimento. Essa fase do licenciamento é definida da seguinte maneira pela resolução 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente:

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; (CONAMA 237/97).

Dessa maneira, nota-se que é na fase da Licença de Instalação que o órgão ambiental delibera sobre o projeto executivo e autoriza as instalações necessárias para a consecução do empreendimento. Além disso, são verificadas as medidas mitigadoras e compensatórias delimitadas pelo órgão ambiental na fase da Licença Prévia, observando sua eficiência. (RIBEIRO, 2015, p 11).

Por fim, a última fase do licenciamento ambiental é denominada Licença de Operação. É nessa fase que o empreendedor de fato conclui e coloca em operação o

empreendimento devidamente licenciado. Nessa fase são verificadas a implantação das medidas de controle ambiental e o cumprimento das condicionantes impostas ao empreendimento nas fases anteriores do procedimento. A resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente define como:

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. (CONAMA 237/97).

Assim sendo, nessa fase há o exercício do poder de polícia no que tange a fiscalização de campo realizada pelo órgão ambiental, objetivando a verificação da implementação das medidas mitigadoras e compensatórias por parte do empreendedor e a conformidade com a legislação ambiental. (RIBEIRO, 2015, página 11).

No entanto, nessa fase é corrente no País que empreendedores solicitem às autoridades licenciadoras a prorrogação do prazo para cumprimento das medidas impostas, sendo a concessão uma decisão política do órgão público, normalmente condescendente.

O licenciamento ambiental no Brasil é um procedimento burocrático e que pode, dependendo do porte do empreendimento, levar vários anos (REZENDE, 2007, página 65). As principais causas da burocracia são as infraestruturas precárias, dificuldades técnicas e financeiras enfrentadas pelos órgãos ambientais que analisam uma quantidade cada vez maior de processos. Além disso, há o questionamento sobre a grande demanda de análise de Estudos de Impactos Ambientais que nem sempre são qualificados (NASCIMENTO; FONSECA, 2017).

Com o intuito de desburocratizar esse processo, o Deputado Luciano Zica e outros apresentaram, em 2004, à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.729/2004 denominado Lei Geral de Licenciamento Ambiental, ao qual foram apensados vários outros projetos de lei com ementas correlatas.

4 PROJETO DA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A tramitação do Projeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, PL nº 3.729/2004, ao longo de todos esses anos, vem se arrastando entre comissões, projetos de lei

apensados, arquivamentos, pareceres, substitutivos e vários relatores, indicando que a matéria tem sido polêmica e de difícil convergência para votação na Câmara dos Deputados.

O último relator designado, Deputado Kim Kataguirí, em junho de 2019 requereu a desapensação do PL nº 3.729/2004, apensado ao PL nº 2.942/2019, cuja ementa dispõe sobre alterações na Lei da Política Nacional de meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981.

Tendo sido deferido, o PL nº 3.729/2004 voltou a tramitar pelas comissões, sendo a última tramitação na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), em 09 de dezembro de 2019, não tendo sido apresentada nenhuma emenda. (CÂMARA dos DEPUTADOS, 2019).

Dessa forma, este capítulo se propõe a analisar alguns artigos, incisos e parágrafos do último Substitutivo que foi disponibilizado publicamente (4ª Versão do Relator de 08/08/2019 do PL 3.729/2004).

O Projeto de Lei 3.729/2004, nessa sua última versão disponibilizada, prevê alguns dispositivos legais que merecem destaque como as alterações expressas no artigo 5º, §4º; art. 7º, I, IV, VI e VII e parágrafo único; art. 16; art. 28, §4º e art. 30, §1º.

O artigo 5º, §4º do Projeto de Lei expressa os seguintes ditames:

Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licenças ambientais:

.....
§ 4º Sem prejuízo, de outros casos de procedimento bifásico, a LI de empreendimentos lineares destinados aos modais ferroviário e rodoviário, assim como subestações e outras infraestruturas referentes aos serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica, a critério do empreendedor, deve contemplar condicionantes que viabilizem o início da operação logo após o término da instalação.

Observa-se que o parágrafo 4º do artigo possibilita o início da operação de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental logo após a fase de instalação. Dessa forma, a legislação suprimiu, em parte, a fase de licença de operação com intuito de proporcionar uma rápida efetivação desses empreendimentos. No entanto, o artigo impõe a presença de condicionantes, mas não as define, além disso, impede uma segunda análise, por parte do poder público, do cumprimento das medidas impostas nas fases anteriores do licenciamento. Essa operação imediata pode significar uma redução da proteção ambiental, uma vez que a lei deixa vaga as condicionantes ambientais e suprime uma das fases do licenciamento para empreendimentos que poderiam apresentar potenciais impactos ambientais nas áreas de infraestruturas de transporte e energia.

O Artigo 7º dispensa o licenciamento ambiental para diversas atividades e empreendimentos que, em função do porte e localização, podem apresentar potenciais impactos significativos. Nesse sentido, destaca-se:

I - As atividades de cultivo de espécies de interesse agrícola, com culturas perenes, semiperenes ou temporárias, de silvicultura de florestas plantadas e pecuária extensiva em áreas de uso alternativo do solo, exceto quando houver restrições legais às mesmas.

.....
IV – De serviços e obras direcionados à melhoria, modernização, manutenção e ampliação de capacidade em instalações pré-existentis ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção;

.....
VI – Instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição e das instalações operacionais de coleta, transporte e tratamento de esgotos sanitários, sem prejuízo do licenciamento da destinação final dos resíduos oriundos dos processos de tratamento de água e de esgoto.

VII - Obras de pesquisa de caráter temporário, de execução de obras que não resultem em instalações permanentes, bem como aquelas que possibilitem a melhoria ambiental;

Parágrafo único. Para as atividades relacionadas no inciso I, a não sujeição ao licenciamento ambiental será atestada mediante a declaração de conformidade da atividade agropecuária e florestal a ser obtida junto ao Sistema do Cadastro Ambiental Rural -SisCAR (PL 3.729/2004)

Esse artigo é uma inovação legislativa tendo em vista que a dispensa de licenciamento ambiental para empreendimentos específicos não era contemplada na Lei nº 6.938/81, gerando dúvidas sobre os critérios técnicos adotados para propor essas isenções, que poderiam produzir impactos negativos, em função do porte e localização, inclusive cumulativos.

Ao analisar o inciso I do artigo 7º, percebe-se que o legislador minimizou a proteção ambiental ao dispensar o licenciamento ambiental para as atividades agropecuárias e de silvicultura, atividades causadoras de significativos impactos ambientais, principalmente em biomas como Mata Atlântica, Cerrado e Floresta Amazônica, tendo em vista a supressão, muitas vezes ilegal, de vegetação, com perda da biodiversidade, e a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), comprovadamente danosos ao meio ambiente, além de provocar a erosão do solo (PEREIRA,2007).

O legislador ao dispensar essas atividades do licenciamento ambiental afasta os estudos pertinentes a atividade agropecuária e legaliza o impacto ambiental sem uma análise técnica e científica, conforme leciona Jamile de Lima Santos:

Todavia ao excluir peremptoriamente estas atividades da submissão ao licenciamento ambiental, o legislador afasta também o estudo e a análise prévia de riscos naturalmente presentes em qualquer empreendimento que se valha de recursos naturais ou que alterem o meio ambiente natural ou artificial. (SANTOS, 2019).

Nessa perspectiva, o legislador negligencia o estudo ambiental para licenciamento de empreendimentos que modificam o meio ambiente e produzem impactos ambientais não aplicando os Princípios da Precaução e Prevenção que orientam a dogmática ambiental brasileira.

Dessa forma, ainda que tenha previsto no parágrafo único a exigência de declaração de conformidade da atividade agropecuária e florestal a ser obtida junto ao Sistema do Cadastro Ambiental Rural (CAR), considera-se que essa declaração não seria capaz de suprir as exigências dos procedimentos do licenciamento ambiental, que como visto possui determinada complexidade com a finalidade de salvaguardar o meio ambiente.

Nesse sentido, ao examinar o dispositivo normativo é possível perceber o intento do Poder Legislativo de dispensar do licenciamento ambiental o agronegócio e as atividades relacionadas e não uma modernização legislativa. A bancada ruralista e os grandes empreendedores visam o empreendimento e a lucratividade advinda dele, sendo assim a preservação ambiental passa a ser secundária. (SANTOS, 2019).

Já o inciso IV do referido artigo dispensa o licenciamento ambiental para melhoria, modernização e ampliação de capacidade em empreendimentos já licenciados, o que se caracteriza uma mitigação da proteção ambiental, já que o legislador pode estar negligenciando o Princípio da Prevenção ou da Precaução, tendo em vista não cogitar possíveis impactos ambientais advindos de tais modificações. Além disso, não há no dispositivo critérios técnicos, controle social e, nem mesmo, mecanismos fiscalizatórios para controle dessas mudanças, necessários para avaliar e acompanhar os impactos a serem gerados.

No Inciso VI, observa-se a intenção de facilitar o licenciamento ambiental para obras de saneamento básico – sistema de abastecimento de água e coleta e transporte de esgotos sanitários, o que é louvável. Todavia, no caso de Estações de Tratamento de Água (ETA) de grande porte, alternativas de localização deveriam ser analisadas do ponto de vista ambiental. O transporte de esgotos sanitários (emissários) de grande porte também, pois seu trajeto sempre seria função da localização da Estação de Tratamento de Esgotos (ETE). Esses empreendimentos poderiam contar com Termos de Referência (TR) específicos e

procedimentos simplificados, mas sem descuidar de potenciais impactos, em função do porte e localização.

A não observação dos princípios ambientais, pelo legislador, também está presente no inciso VII ao prever isenção para obras de caráter temporário que não resultem em instalações permanentes. Além de gerar dúvidas sobre critérios de temporalidade, desconsidera-se potenciais modificações ambientais que poderiam ocorrer, em função do porte e localização, para a consecução dessas obras, ou seja, não se consideraria os princípios da prevenção ou precaução em relação aos possíveis impactos advindos dessas interferências antrópicas, autorizando, de plano, atividades ou empreendimentos temporários que poderiam gerar impactos ambientais significativos, que se submetidos ao licenciamento ambiental poderiam ser identificadas medidas mitigadoras e compensatórias.

Assim, muitas vezes, ao querer simplificar, a atual versão do PL 3.729/2004 generaliza, desconhecendo fatores importantes como porte, potencial poluidor e localização, variáveis fundamentais para estabelecer critérios de triagem para exigência, ou isenção, de licenciamento ambiental para empreendimentos e atividades.

O artigo 16 do Projeto Lei nº.3.729/2004 prevê:

Art. 16. O procedimento bifásico aglutina duas licenças em uma única licença e será aplicado nos casos em que as características da atividade ou empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme avaliação da autoridade licenciadora.

§ 1º A autoridade licenciadora definirá na emissão do TR as licenças que poderão ser aglutinadas, podendo ser a LP com a LI (LP/LI) ou a LI com a LO (LI/LO).

§ 2º A autoridade licenciadora estabelecerá o estudo ambiental pertinente que subsidiará o licenciamento ambiental pelo procedimento bifásico. (Projeto Lei nº.3.729/2004).

Diante disso, observa-se que o artigo 16 confirma a prática já utilizada por muitos entes federativos de realização do licenciamento ambiental por meio de procedimento bifásico, aglutinando duas fases em uma só. Nesse sentido, outorga discricionariedade à autoridade licenciadora para avaliar e definir quais empreendimentos ou atividades que não necessitariam da realização de procedimento trifásico.

Nesse sentido leciona Jamile de Lima Santos:

Nesses termos, uma vez que cabe ao órgão licenciador definir os quesitos para aplicação do procedimento correspondente, nada se altera sobre a heterogeneidade das normativas acerca do licenciamento no ordenamento jurídico brasileiro. Permanece a diversidade de disposições infralegais,

situação que pode abrir espaço para subjetividades e, ainda pior, para eventuais favorecimentos por parte dos administradores públicos sob o argumento da discricionariedade da autoridade administrativa licenciadora na fixação de tais requisitos e condicionantes (SANTOS,2019).

Dessa feita, a escolha pela modalidade licenciatória caberia à autoridade licenciadora lhe concedendo maior poder discricionário para definição do procedimento a ser adotado, o que abre margem para decisões políticas que não condizem com o interesse público. Essa previsão pode gerar significativos problemas após o licenciamento ambiental, porque ao suprimir uma das fases podem ocorrer impactos ambientais não previstos por ineficiência do licenciamento ambiental, que se realizado de forma qualificada poderia ter identificados outros impactos e previstas outras medidas mitigadoras e compensatórias, sendo assim, o legislador não observa o Princípio da Precaução. A legislação deveria prever critérios gerais para a aplicação dessas simplificações.

O artigo 28 desse Projeto de Lei regulamenta a participação pública nos empreendimentos sujeitos ao Estudo de Impactos Ambientais que é exigido em projetos potencialmente causadores de significativos impactos ambientais. Sendo assim redigido:

Art. 28. A atividade ou empreendimento sujeito a licenciamento ambiental pelo procedimento com EIA deve ser objeto de processo de participação pública, com pelo menos 1 (uma) audiência pública presencial antes da decisão final sobre a emissão da LP.

§ 1º Na audiência pública presencial prevista neste artigo deve ser apresentado à população da ADA e da área de influência da atividade ou empreendimento o conteúdo da proposta em análise e do seu respectivo Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

§ 2º Antes da realização da audiência pública presencial prevista no *caput* deste artigo, o empreendedor deve disponibilizar o Rima, conforme definido pela autoridade licenciadora.

§ 3º A decisão da autoridade licenciadora sobre a realização de mais de uma reunião presencial deve ser motivada na inviabilidade de realização de um único evento, na complexidade da atividade ou empreendimento, na amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou outro fator relevante devidamente justificado.

§ 4º As conclusões e recomendações da audiência pública presencial não vinculam a decisão da autoridade licenciadora e devem ser motivadamente rejeitadas ou acolhidas.

§ 5º Além do previsto no *caput* e nos §§ 1º a 4º deste artigo, deve ser viabilizada consulta pública por meio da *internet*:

I – se houver requerimento do Ministério Público ou de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, em até 10 (dez) dias após a realização da audiência pública; e

II – em outras situações em que, motivadamente, a autoridade licenciadora julgar pertinente.

§ 6º A consulta pública prevista no § 5º deste artigo deve durar, no mínimo, 15 (quinze) dias e, no máximo, 30 (trinta) dias.

§ 7º Sem prejuízo da audiência pública presencial e do disposto no § 5º deste artigo, a autoridade licenciadora pode instituir sistema de participação pública durante o processo de licenciamento ambiental por meio da *internet*.

§ 8º Além das audiências e consultas públicas previstas neste artigo, a autoridade licenciadora pode realizar reuniões participativas com especialistas e interessados. (Projeto Lei nº.3.729/2004).

A participação social é fundamental para o conhecimento e formulação de propostas para a mitigação e compensação de impactos locais e regionais, pois a população local pode auxiliar com o conhecimento adquirido pela ocupação territorial, em especial nos impactos socioambientais. A audiência pública é um instrumento de cidadania porque nela é dada a população civil a oportunidade de expressar sobre o tema (REZENDE, 2007, página76).

No entanto, no parágrafo 4º o legislador possibilita a discricionariedade por parte da autoridade licenciadora. Dessa forma, a opinião pública provavelmente somente ganharia relevância quando convergente aos interesses políticos, valendo-se, a autoridade, da motivação para justificar suas intenções; ou, caso contrário, negligenciando os interesses locais e os impactos socioambientais provenientes da atividade empreendedora.

O PL poderia avançar se a previsão legislativa garantisse, por exemplo, a participação popular desde o início do processo, concedendo à opinião pública maior relevância, minimizando a discricionariedade da autoridade licenciadora e proporcionando ao procedimento maior alcance do interesse público.

Além da audiência pública, existem outras técnicas que viabilizam a participação de interessados na avaliação de impactos ambientais: apresentações na fase de planejamento, elaboração participativa de termos de referência, sessões informais para informação pública, oficinas relativas ao projeto, seminários, visitas de campo, material de divulgação sobre o projeto e suas implicações no meio ambiente, definição de medidas mitigadoras e compensatória, dentre outras (RIBEIRO e TOMÉ, 2016, p. 86).¹

Além disso, o projeto legislativo em pauta desvincula a decisão do órgão ambiental ao parecer das autoridades envolvidas, conforme artigo 30 parágrafo 1º que expressa:

Art. 30. A participação, no licenciamento ambiental das autoridades envolvidas referidas no inciso III do art. 2º desta Lei ocorre nas seguintes situações:
§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão final da autoridade licenciadora quanto à licença ambiental, exceto no caso de que tratam o inciso IV do *caput* e o § 2º deste artigo. (Projeto Lei nº.3.729/2004).

A possibilidade de veto do empreendimento, ou mesmo proposta de condicionantes, por manifestação das autoridades, sendo elas: órgão ou entidade da administração pública de proteção aos índios; órgão ou entidade da administração pública de proteção aos quilombolas;

¹ Extrato do artigo “Community Participation in The Analysis of The Environmental Impact Assessment as a Democratic Mechanism to Insure Social environmental Rights”, em tradução livre.

órgão ou entidade da administração pública de proteção ao patrimônio histórico e cultural e órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, foi abrandada porque o artigo 30 parágrafo 1º do Projeto Lei nº.3.729/2004 desvincula a decisão da autoridade licenciadora da opinião técnica dessas autoridades, tornando, mais uma vez, o licenciamento ambiental um processo menos participativo.

Mediante a análise desses artigos, percebe-se que o Projeto Lei nº.3.729/2004, última versão disponível, 4ª Versão do Relator de 08/08/2019, dada a sua nova redação, ao pretender desburocratizar o procedimento de licenciamento ambiental, propõe modificações que apresentam potencial para reduzir a proteção ambiental, tendo em vista a dispensa, em alguns casos, de processos de licenciamento ambiental, sem os critérios adequados, e o aumento de discricionariedade para a autoridade licenciadora que, por vezes não é capaz de realizar o licenciamento ambiental de maneira eficaz, seja por falta de condições de infraestrutura, pessoal ou pela má qualidade dos estudos ambientais apresentados pelos empreendedores.

O licenciamento ambiental brasileiro necessita de modificações que pretendam desburocratizar o procedimento, no entanto o legislador deveria se atentar mais para os critérios de triagem do que seria passível, ou não, de licenciamento ambiental, largamente utilizados internacionalmente (*screening*) em função do potencial poluidor, porte e localização e, também, para novos mecanismos de participação popular para garantir governança ao processo, ao contrário de reduzir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento ambiental foi instituído, no nível nacional, pela Lei nº 6938/81, Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) como instrumento de gestão para disciplinar a instalação e operação de atividades e empreendimentos poluidores. Para a regulamentação dessa lei, o Brasil estabeleceu um sistema trifásico, composto de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), que demanda procedimentos mais complexos, burocráticos e onerosos que a maioria dos sistemas internacionais, normalmente bifásicos ou monofásicos.

Além disso, a prática corrente nacional de adotar o licenciamento ambiental como panaceia para a gestão ambiental, com o lema “tudo ao licenciamento ambiental”, tem gerado descontentamentos e críticas por todos atores que participam direta ou indiretamente do processo: empreendedores, governos, órgãos financiadores, sociedade civil e academia.

A vinculação generalizada ao licenciamento ambiental de outro instrumento previsto na PNRS, a avaliação de impactos ambientais, tem tornado a questão ainda mais conturbada.

Nesse cenário, surgiu a iniciativa de deputados na Câmara Federal, através do PL nº.3.729/2004, com o objetivo de disciplinar o uso desse importante instrumento. Todavia, a matéria complexa e polêmica submeteu o PL a diversos arquivamentos, apensamentos de outros PL e Substitutivos.

O presente artigo analisa a última versão disponível, a 4ª Versão do Relator de 08/08/2019, com o objetivo de verificar se as modificações propostas há apenas o intuito de desburocratizar o processo ou se poderia haver também prejuízos para a proteção ambiental.

A presente análise priorizou as modificações propostas nos artigos que tratam das dispensas, simplificações para o sistema binário e participação popular. Neste sentido pode-se observar a falta de critérios necessários para a triagem de dispensas, que são utilizadas nas boas práticas internacionais (*screening*) e também para simplificações do sistema trifásico.

A simplificação proposta no artigo 5º para as infraestruturas lineares, aumentando a discricionariedade do poder concedente poderá, em função do porte e localização, ensejar mais descontentamentos, aumentando o grau de judicialização dos processos de licenciamento ambiental, que já é elevado. No caso de algumas obras de saneamento básico, Artigo 7º, inciso VI, apesar de louvável a iniciativa de tentar desburocratizar a implantação dessas infraestruturas de grande importância para a saúde pública, a consideração de porte e localização também seriam necessárias.

O ponto mais polêmico trata da isenção de licenciamento ambiental das atividades agropecuárias e silvicultura, previsto no Inciso I do artigo 7º, o que poderia denotar a influência da bancada ruralista nesse processo legislativo.

Sendo assim, a desburocratização pretendida por esse PL parece possuir, prioritariamente, interesses políticos e econômicos, em detrimento da proteção ambiental, pois as modificações legislativas advindas do projeto lei que foram contempladas por esta pesquisa, apontaram flexibilidade nos procedimentos do licenciamento ambiental pátrio existente, gerando menor proteção ambiental. Como visto, o legislador não se atenta para a existência dos Princípios da Precaução, Prevenção e Proibição de Retrocesso Ambiental. Além disso, minimiza a importância da participação de órgãos intervenientes como os de proteção aos índios, quilombolas, patrimônio, entre outros, e não avança na consideração de outras técnicas para garantir maior participação popular.

Dessa maneira, conclui-se que as mudanças legislativas propostas na versão atual do PL nº.3.729/2004, analisadas neste trabalho, ao tentar simplificar o licenciamento ambiental não se atenta para os princípios basilares do Direito Ambiental, que tem como objetivo contribuir para garantir o direito fundamental de todos brasileiros previstos no Artigo 225 da Constituição Federal da República do Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Nº 6.938**, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Brasília - DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 09 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**, DE 5 DE OUTUBRO DE 1988. Brasília - DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 out. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> > Acesso em: 09 de mai. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 140**, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011. Brasília,DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 09 mai. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 3729/2004**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em 22 nov. 2019.

FURLAN, Anderson; FRACALOSSO, William; **Direito Ambiental**, p. 106-117. Rio de Janeiro: Forense 2010.

LEITE, José Rubens Morato. Novas tendências e possibilidades do Direito Ambiental no Brasil. In. WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens (Org.). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre; VASCONCELOS, Luís André de Araújo. **O Licenciamento Ambiental à Luz do Princípio Constitucional da Proporcionalidade**. Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.7 n.13/14 p.241-268, Janeiro/Dezembro de 2010.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, prática, glossário**. 3 ed. rev. atual e ampl São Paulo: RT, 2004.

NASCIMENTO, Thiago; FONSECA, Alberto. **A descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros**. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, Vol. 43, Edição Especial: Avaliação de Impacto Ambiental, dezembro 2017.

NERI, Carina Souza. **Projeto De Lei Nº 3.729/2004: Uma Nova Proposta Para O Licenciamento Ambiental No Brasil**. São Paulo ,2016.

PEREIRA, Gilmar Antunes. **O Impacto da Agropecuária no Meio Ambiente: Retrospectiva Histórica e Projeção para o Futuro**. Repositório Institucional, Universidade Federal de Rondônia, 2007. Disponível em <https://www.ri.unir.br/jspui/handle/123456789/80>

PRIEUR, Michel. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Senado Federal, 2012. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequenc#page=8>

REZENDE, Leonardo Pereira. **Avanços e Contradições do Licenciamento Ambiental de Barragens Hidrelétricas**, p.27-71. Ed. Belo Horizonte: Fórum.2007.

RIBEIRO, José Claudio Junqueira. Org. **Licenciamento Ambiental Herói, Vilão ou Vítima?** p.1-39. Belo Horizonte: Arraes.2015.

RIBEIRO, José Claudio Junqueira. TOMÈ, Romeu. **Community Participation in The Analysis of The Environmental Impact Assessment as a Democratic Mechanism to Insure Social environmental Rights**. Belo Horizonte: Veredas do Direito, 2016.

SANTOS, Jamile de Lima. **O Controvertido Projeto de Lei que regulamenta o Licenciamento Ambiental: O Dilema entre o Progresso Econômico e o Retrocesso Ambiental**. Repositório da Universidade Federal Rural do Semiárido. Mossoró, 2019. Disponível em <https://repositorio.ufersa.edu.br/handle/prefix/3226/simple-search?filterquery=2019&filtername=dateIssued&filtertype>equals>. Acesso em 22 jul de 2020

