LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL[1]

MAGALHÃES, M., Universidade Federal de Juiz de Fora, e-mail: magalhaes_mc@yahoo.com.br; HIPPERT, M.A., Universidade Federal de Juiz de Fora, e-mail: aparecida.hippert@ufjf.edu.br

ABSTRACT

The environmental licensing is an important environment management tool, it helps to control enterprises and activities that generate impacts on the environment looking after the sustainable development. In Brazil, it is a responsibility of the entities that make up the National Environmental System – SISNAMA, used as an administrative procedure, subdivided into three phases, which may result in the issuance of up to three licenses: Pre Licensing - LP, Installation - LI and Operation - LO. In process at the Federal Senate is the Federal Constitutional Amendment Bill - PEC 65/2012, that proposes changing the way environmental licensing is done, saying that the approval of the Environmental Impact Assessment will be enough for the process, thus simplifying and altering the environmental licensing process currently in force in Brazil. The objective of this study is to discuss the importance of the environmental licensing in light of the changes in legislation proposed by the Federal Senate. It consists of the current legislation applicable to environmental licensing in Brazil, drawing a correlation with the proposal PEC 65/2012 currently at the Federal Senate, showing that environmental licensing process has an important function of monitoring and pointing out measures to mitigate the environmental impacts.

***Keywords**: Environmental licensing. Constitutional amendment. Sustainable development.*

1 INTRODUÇÃO

Para controlar a realização de atividades humanas que geram impactos na natureza surge o licenciamento ambiental como importante instrumento de gestão. No Brasil, o tema é recente, tendo sua discussão iniciada nas décadas de 70/80 devido a acontecimentos de degradação ambiental. A Lei n°6.938/1981(BRASIL, 1981) instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA que junto às resoluções n°001/1986 e n°237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA regem na esfera federal o licenciamento ambiental. Em geral, o licenciamento ambiental no país é responsabilidade dos órgãos que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (ANTUNES, 2004; VIANA, 2005; SÁNCHES, 2006).

Com intuito de impedir que obras públicas sejam interrompidas pelo processo de licenciamento ambiental, está em tramitação no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 65/2012 já aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, que acrescenta um novo parágrafo ao artigo 225 da Constituição Federal, trazendo importantes alterações para o licenciamento ambiental no país.

Este trabalho tem por objetivo discutir o licenciamento ambiental frente às alterações propostas pelo Senado à legislação vigente. Consistiu-se

[1] MAGALHÃES, M., HIPPERT, M.A. Licenciamento ambiental de obras públicas no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 17., 2018, Foz do Iguaçu. **Anais**... Porto Alegre: ANTAC, 2018.

principalmente no estudo da legislação atual aplicável ao licenciamento ambiental, traçando um paralelo da mesma com a PEC 65/2012 em tramitação no Senado Federal.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Em 1981 foi promulgada a Lei nº 6.938 que instituiu a PNMA. Esta lei foi considerada uma norma pioneira visando regularizar a conservação e garantir a qualidade do meio ambiente, sendo grande marco do direito ambiental no Brasil. Com sua promulgação, foi disciplinado o sistema de licenciamento ambiental, tornando-o obrigatório em todo território nacional. Assim, as atividades que utilizam recursos ambientais e/ou causam qualquer degradação ambiental, ficaram passíveis de serem licenciadas, analisando seus impactos e efeitos sociais, sobre a biota, águas e solo (PONTES, 2014).

O licenciamento ambiental é um instrumento da PNMA previsto no artigo 9º, Inciso IV, da Lei nº 6.938/1981, regulamentado pelo Decreto Federal nº99.274/90 e pela Resolução CONAMA nº237/97. Tem como finalidade promover melhoria e recuperação da qualidade ambiental, controle prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos e atividades consideradas potencialmente poluidoras, visando assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável (BRASIL, 1981, 1990, 1997).

Para Milaré (2001) o licenciamento ambiental pode ser entendido como uma ação típica e indelegável do poder executivo. Constitui um importante instrumento de gestão do meio ambiente de modo que, através dele, a Administração Pública exerça o controle sobre atividades humanas que interfiram nas condições ambientais, conciliando assim, desenvolvimento econômico e social.

Pode-se entender o licenciamento ambiental como um procedimento administrativo, subdividido em três fases, que poderá resultar na emissão de até três licenças, Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO, possuindo objetivos e níveis de exigências diferenciados entre si (MILARÉ, 2001; PONTES, 2014).

Licença Prévia – LP é a licença que deve ser pleiteada na fase de planejamento, concepção, alteração ou ampliação da atividade ou empreendimento. Licença Instalação – LI é a licença que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com os projetos que foram apresentados e aprovados. Licença de Operação – LO é a licença concedida somente após verificação da efetiva implantação da atividade ou empreendimento e verificadas todas as medidas de controle e de mitigação de impactos definidas nas etapas anteriores (MILARÉ, 2001).

O processo de licenciamento ambiental tem a função de fiscalizar e mitigar impactos ambientais e muitas vezes, acaba sendo criticado por sua morosidade vindo a causar danos econômicos ao país, empresariado e investidores. Porém, essa demora na expedição das licenças não pode ser

entendida como parte de um processo inconsequente de conter o desenvolvimento (FARIA, 2011).

Faria (2011) afirma que são muitas as causas da demora, e em sua maioria, as razões encontram-se interligadas em si. Motivos como baixa qualidade dos estudos apresentados, conflitos políticos internos aos órgãos ambientais, politização de cargos gerenciais do setor público, judicialização do processo decisório, exigência e imposição política de avaliação de projetos prioritários, podem ser apontados como algumas das principais causas de demoras e paralisações.

Nascimento (2016) em estudo realizado com um empreendimento de grande porte, alta complexidade técnica e alocação financeira, chegou à conclusão que o licenciamento ambiental não foi um impeditivo para o sucesso de sua implantação, pelo contrário, ajudou na condução da gestão de outros processos dentro da empresa. Para isso foram necessárias mudanças internas, como estruturação de um setor responsável pela gestão do licenciamento ambiental e, implantação de uma nova cultura organizacional com atuação de maneira integrada entre todas as áreas da empresa. Como resultado, o tempo de análise do licenciamento pelos órgãos ambientais envolvidos ficou dentro do esperado, obtendo-se as licenças no prazo previsto pela empresa.

3 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO PEC 65/2012

Com o intuito de dar celeridade à construção de obras públicas, foi aprovada pela CCJ do Senado Federal no dia 27 de abril de 2016, a PEC 65/2012. Ela propõe acrescentar o parágrafo 7º ao artigo 225 da Constituição Federal assegurando que uma obra pública não seja ambientalmente contestada, após a aprovação do seu Estudo de Impacto Ambiental – EIA (BRASIL, 2012).

Conforme parecer do relator, Senador João Capiberibe, a PEC 65/2012 propõe garantir segurança jurídica à execução das obras públicas, justificando que questões ambientais, principalmente ligadas ao processo de licenciamento, causam constantes interrupções de obras fundamentais para o desenvolvimento nacional. Assim, a intenção para aprovação da PEC seria garantir a celeridade e economia de recursos em obras públicas passíveis de licenciamento ambiental (VIEIRA, 2016).

Conforme Bartholomeu (2016), da forma com que a PEC foi inicialmente elaborada, há o entendimento de que a apresentação do EIA pelo empreendedor é suficiente para garantir a adequação ambiental da obra. Assim, nenhum empreendimento poderia ser suspenso ou cancelado. Porém, a apresentação do EIA por parte do empreendedor, como já acontece nos licenciamentos atualmente, é somente uma das etapas a serem cumpridas dentro do processo de licenciamento ambiental. A complexidade existente é inerente ao processo, pois envolve a análise de muitas variáveis ambientais do empreendimento e do local onde se pretende executá-lo.

Após ser duramente criticada, o então Senador Blairo Maggi alterou o conteúdo proposto da PEC, apresentando a Emenda 1. A principal mudança após inclusão da emenda foi a necessidade da aprovação do EIA.

> § 7º A apresentação e a aprovação do estudo de impacto ambiental importam autorização para a execução da obra, que não poderá ser administrativamente suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face do não atendimento de outros quesitos legais ou de fato superveniente. (NR) (BRASIL, 2016, p. 1).

Assim, com as mudanças, o licenciamento ambiental como ocorre atualmente com suas três fases de licenças (LP, LI, LO) não mais existirá e o órgão ambiental licenciador ficará sem poder de suspensão da obra. Não existirá mais uma análise de viabilidade socioambiental do empreendimento, extinguindo o licenciamento ambiental para a instalação/operação. Isto vai contra os princípios da prevenção, desenvolvimento sustentável, e defesa de bens e direitos socioambientais e ainda, contra o regramento do licenciamento ambiental em normas infraconstitucionais (SEBBEN e SILVA, 2016).

Poderão ser questionadas ou suspensas autorizações ambientais do empreendimento somente em face de novos fatos supervenientes aos apresentados no EIA, visto que outros estudos e projetos hoje requisitados não mais deverão ser apresentados (VIEIRA, 2016).

Segundo Veronez et al. (2016), devido às manifestações contrárias à PEC 65/2012, 86 entidades protocolaram documentos contrários à proposta, o novo relator, Senador Randolfe Rodrigues, apresentou um relatório com indicação de voto pela inconstitucionalidade da proposta original da PEC e da Emenda 1.

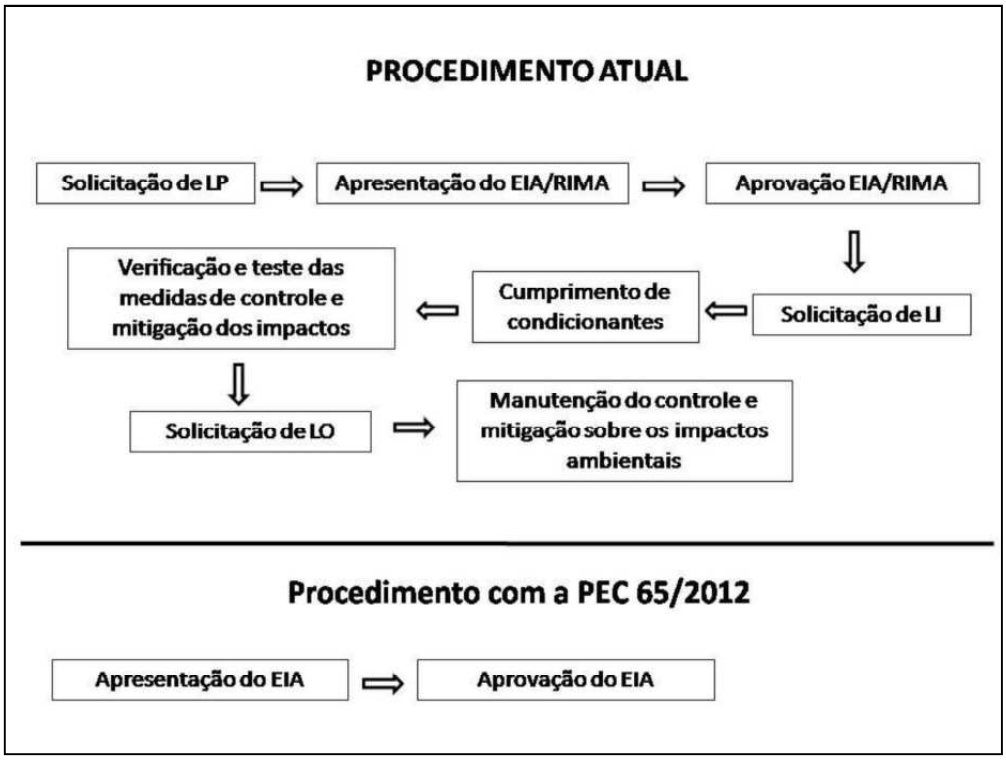
Até o dia 05/03/2018, o relatório não foi votado, encontrando-se em tramitação, aguardando audiência pública, sob relatoria do Senador Randolfe Rodrigues (SENADO FEDERAL, 2017).

4 CONCLUSÕES

O processo de licenciamento ambiental tem importante função de fiscalizar e apontar medidas para mitigação dos impactos ambientais que por ventura sejam causados pela implantação de empreendimentos ou atividades impactantes, visando desenvolvimento sustentável. Porém, por muitas vezes é criticado por sua morosidade causando danos econômicos.

Atualmente, para o licenciamento ambiental para obras de grande impacto deve-se solicitar a LP ao órgão licenciador competente, entregando o EIA/RIMA para análise. Sendo aprovado, pode-se solicitar a LI executando exatamente o que foi proposto nos projetos e cumprindo os condicionantes previamente estabelecidas pelo órgão licenciador. Após instalação, verificadas as medidas de controle e mitigação dos impactos, pode-se solicitar a LO, que permitirá o início da operação das atividades (figura 1).

Figura 1. Comparativo entre legislação atual e proposta em tramitação.



Fonte: Os autores.

A PEC 65/2012, caso aprovada, tende a simplificar radicalmente o processo hoje existente para autorização de construção de novas obras e seu funcionamento. Ela prevê somente a apresentação do EIA ao órgão ambiental competente, e após sua aprovação, a obra poderá ser instalada e estará autorizada a iniciar seu funcionamento.

A PEC vem substituir o processo de licenciamento ambiental aplicado de forma a proteger o meio ambiente, pela entrega e aprovação somente do estudo prévio de impacto ambiental, que como qualquer estudo poderá ter falhas na apresentação e análise. Ela virá simplificar drasticamente uma análise detalhada e profunda necessária à viabilidade ambiental de novas atividade/empreendimentos.

Neste sentido, organizações ambientais e da sociedade civil, academia e conselhos de classe, Ministério Público Federal, se posicionaram publicamente contra a aprovação da PEC deixando claro o retrocesso ambiental que ela representa (VERONEZ et al.,2016).

A gestão inovadora consegue adaptar-se à legislação ambiental vigente, que apesar de encontrar-se em constante desenvolvimento, não é entrave à implantação de atividades ou empreendimentos impactantes. Apesar das críticas à morosidade no licenciamento ambiental, tem-se que o planejamento e a boa gestão podem ser a solução.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 7ª ed. rev., amp. e atual – Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris. 2004. 267p.

BARTHOLOMEU, T. PEC 65/2012 é retrocesso de 30 anos na legislação ambiental. Consultor Jurídico, 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-mai-09/pec-652012-retrocesso-30-anos-legislacao-ambiental>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto 99.274**, de 6 de junho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 24 fev. 2018.

_____. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. **Resolução nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Conselho Nacional Do Meio Ambiente - CONAMA. Disponível em: <http://http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Proposta de Emenda à Constituição N. 65 de 2012. 2012. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/120446.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

_____. Emenda 1 à PEC 65/2012, 2016. Disponível em:<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=192689&tp=1#Emenda1>. Acesso em: 04 mai. 2017.

FARIA, I. D. **Ambiente e Energia: Crença e Ciência no Licenciamento Ambiental** Parte III: Sobre Alguns dos Problemas que Dificultam o Licenciamento Ambiental no Brasil. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Texto para discussão. 2011.