



## PEC que altera licenciamento ambiental não reflete sua justificativa

Na última quinta-feira (27 de abril 2016) a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado emitiu parecer favorável à Proposta de Emenda à Constituição 65/2012, apresentada pelo senador Acir Gurgacz (PDT/RO). A PEC 65/2012 acrescenta o § 7º ao artigo 225 da Constituição Federal, com o objetivo de, segundo a sua ementa, “assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental”.

A explicação da ementa dispõe, ainda, que a apresentação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões, a não ser em face de fato superveniente.

O texto da PEC propõe a seguinte inclusão ao artigo 225, que garante a todos um direito ecologicamente equilibrado:

§ 7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. (NR)

O relatório do senador Blairo Maggi (PR-MT), substituído na reunião ordinária pelo senador João Capiberibe (PSB-AP), foi favorável à PEC, revestido de argumentos como a garantia de celeridade e a economia de recursos em obras públicas sujeitas ao licenciamento ambiental, além da dificuldade enfrentada pelos governantes para sua realização, seja pela morosidade na análise dos projetos pelos órgãos ambientais, seja em razão de decisões judiciais que obstam a continuidade das obras. A Comissão então aprovou o relatório, que passou a constituir o parecer da CCJ, favorável à PEC, e que será agora votada em dois turnos pelo Plenário do Senado.

Não é de hoje que o Parlamento brasileiro busca alterações na legislação ambiental que cuida do licenciamento, mormente flexibilizá-lo. É o caso do PL 654/2015, que acelera o licenciamento ambiental de obras consideradas estratégicas, de iniciativa do presidente do Senado, e o PL 8062/2014 que regulamenta o licenciamento, que tramita na Câmara, e cuja matéria é tema de, pelo menos, outros 11 projetos de lei (PL 3729/04 e apensados).

No âmago desse esforço parlamentar, a ideia, equivocada, de que o licenciamento ambiental impõe entraves ao pleno desenvolvimento econômico do país.

De volta à análise dos fundamentos que motivaram a elaboração da PEC e ao texto que esta propõe, há que se registrar clara dissonância entre ambas. Enquanto a sua fundamentação é no sentido de que a obra pública uma vez iniciada, após a concessão da licença ambiental, não poderia ser suspensa ou cancelada senão em face de fatos supervenientes, o texto da PEC propõe que a apresentação do EIA importa autorização para a execução da obra.

O próprio relatório da CCJ também é confuso, pois ao mesmo tempo em que se afirma inicialmente que a proposta tem por objetivo “impossibilitar a suspensão ou cancelamento de sua execução após a



concessão da licença”, verifica-se que no decorrer da fundamentação que se admite que a proposta “inova o ordenamento jurídico na medida em que não permite a suspensão de obra ou o seu cancelamento após a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), exceto por fatos supervenientes”.

Note-se, ainda, que o texto da PEC não faz distinção entre obras públicas ou particulares, permitindo-se assim a adoção do procedimento a qualquer obra de significativo impacto ambiental, dissociando-se novamente da sua fundamentação.

Ademais, licença ambiental e EIA são instrumentos preventivos diferentes. A licença ambiental é o ato administrativo que autoriza a realização de determinada obra ou atividade sujeita ao licenciamento ambiental, enquanto o EIA é o estudo ambiental que deve ser apresentado pelo empreendedor para a análise da viabilidade e condições do projeto pelo órgão ambiental, em etapa anterior à concessão da licença ambiental prévia.

O EIA será obrigatório para as atividades em que a lei o exigir, ou, ainda, sempre que houver significativa degradação ambiental, de modo que, dependendo da magnitude do impacto e da atividade, poderão ser exigidos estudos simplificados, a critério do órgão ambiental. Uma vez aprovado o EIA pelo órgão ambiental, a licença prévia (LP) será emitida e suas condicionantes deverão ser cumpridas para as próximas etapas, na Licença de Instalação e na Licença de Operação.

A previsão legal do EIA pode ser encontrada na Constituição Federal (artigo 225, § 1º, IV), na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e seu regulamento (Decreto 99.274/90) e nas Resoluções Conama 01/86 e 237/97.

Como se observa a concessão da licença e a apresentação do estudo ambiental ocorrem em momentos diferentes, sendo que o EIA é documento necessário para a licença, vinculando-a ao apresentado no estudo. Desta forma, sem a análise do EIA pelo órgão ambiental, que poderá solicitar ainda a sua complementação, não haveria como serem estabelecidas condicionantes para a execução da obra, ficando, na prática, a critério do próprio responsável pela obra a forma como será feita.

Além de usurpar claramente a competência do órgão ambiental e permitir uma maior incidência de impactos negativos e de danos ambientais, a proposta de emenda, da forma em que está redigida, vai contra o próprio artigo 225 da Constituição, em seu § 1º, IV, que diz que incumbe ao Poder Público exigir estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade de significativo impacto.

No ordenamento jurídico atual, o início da obra só é permitido por meio da obtenção de licença ambiental, não havendo autorização tácita para tanto, pelas próprias características dos atos administrativos, que devem ser expressos e formais.

O que a fundamentação da PEC prevê é que, após a concessão da licença, ou seja, após a análise e aprovação do EIA (e não sua simples apresentação), uma obra pública licenciada não possa ser paralisada por liminares, se não houver fato novo. Tal proposta parece acertada para a segurança jurídica, na medida em que o órgão ambiental é, segundo a lei, o responsável por licenciar as obras, de modo que a recorrência de liminares acaba por prejudicar o seu poder de polícia e o andamento do



---

licenciamento ambiental para os administrados.

Não significa dizer que os órgãos ambientais ficarão maculados de qualquer interferência do Poder Judiciário, mas na verdade que deverá haver uma maior ponderação nas medidas cautelares caso não seja efetivamente revelado num primeiro momento o vício de legalidade no ato administrativo que concedeu a licença, para que se evitem desperdícios nos recursos públicos e transtornos à população, sem ferir naturalmente o artigo 5, XXV, da Constituição Federal.

A abrangência do texto da PEC, no entanto, se mostra temerária ao dispor que a obra iniciada “não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”, pois está pautando, inclusive, o próprio órgão ambiental, indo de encontro ao artigo 19 da Resolução Conama 237/97.

A norma prevê que o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá suspender ou cancelar uma licença expedida, em três hipóteses: (i) violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; (ii) omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; (iii) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Vale ainda dizer que a alegada ineficiência que motivou a PEC, no entanto, também é fruto do próprio quadro atual das instituições e órgãos ambientais brasileiros, que, por vezes, por falta de repasses e investimentos do próprio Poder Público e por falta de pessoal e estrutura suficiente e adequada para atender a demanda ambiental, acabam por afetar o bom funcionamento da Administração. Logo, não se trata apenas de flexibilizar normas ambientais ou criticar o sistema atual, mas na verdade propor mudanças que resolvam a raiz do problema.

De fato, a demora na análise dos processos e o atual licenciamento em três etapas são custosos aos empreendedores e governantes, sendo plausível repensar a simplificação do procedimento, mas que passe, necessariamente, pela apresentação de estudos pertinentes a cada caso e pelo estabelecimento de exigências exequíveis pelo órgão ambiental, que culminem por fim na concessão da licença, para que, só a partir daí, se dê início à execução da obra, ou, se for o caso, que concluem com celeridade pela inviabilidade do empreendimento.

Parece-nos, portanto, que o parágrafo 7º que pretende ser incluído ao artigo 225 não reflete a fundamentação da PEC 65/2012, merecendo, se no mérito considerada, ser emendada e aperfeiçoada para que a licença ambiental (e não apresentação do EIA) importe na autorização para execução da obra, obstando-se o seu cancelamento e/ou suspensão senão em face de fatos supervenientes à situação inicial, vícios de legalidade, ou ainda, nas hipóteses do artigo 19 da Resolução Conama 237/97.

#### **Date Created**

02/05/2016