



O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO E AS PROPOSTAS DE SUA SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO PELO PROJETO DE LEI Nº 3.729 DE 2004

Hermínia Boracini Bichinin Costa Silva¹

RESUMO

O licenciamento ambiental, enquanto um dos instrumentos de gestão da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), é tido como a expressão do poder de polícia ambiental, haja vista que o seu alicerce se encontra estabelecido sob a primazia do interesse público sobre o particular, com vistas a assegurar o direito difuso e transgeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, diante das propostas de supressão e alteração desse processo administrativo, faz-se necessário analisar, com apoio de uma metodologia baseada na pesquisa bibliográfica e documental, os avanços e retrocessos trazidos pelo Projeto de Lei nº 3729/04.

Palavras-chave: Direito difuso. Meio ambiente ecologicamente equilibrado. Poder de polícia ambiental. Política Nacional do Meio Ambiente. Processo administrativo.

1 INTRODUÇÃO

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), estagiária da Procuradoria do Meio Ambiente do Município do Natal/RN e integrante do grupo de pesquisa “Constituição Federal Brasileira e sua Concretização pela Justiça Constitucional”.

No final do século XX, a relação entre os seres humanos e o meio ambiente sofreu fortes transformações, haja vista que aqueles passaram a desempenhar um papel de diligência no tocante à gestão dos recursos naturais. Essa mudança paradigmática foi resultado das crescentes preocupações levantadas a partir da década de 60, em nível global, as quais culminaram, por exemplo, na criação de um grande número de Organizações não governamentais (ONGs) voltadas à temática ambiental — a exemplo do *World Wide Fund for Nature* (WWF) e o *Greenpeace* —, bem como na realização do primeiro evento da Organização das Nações Unidas (ONU) para discutir a preservação ambiental — a Conferência de Estocolmo de 1972.

Atribuindo efetividade a essas discussões no direito interno, foi estabelecida a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que representou, à época de sua promulgação, um grande avanço no Direito Ambiental brasileiro, realizando a regulamentação sistêmica da proteção ambiental, sendo que, ainda hoje, se apresenta como uma das legislações mais relevantes nesse âmbito. A referida Lei dispõe acerca dos princípios regentes da PNMA, bem como os seus objetivos gerais e específicos, os quais são efetivamente alcançados pelos instrumentos dispostos em seu art. 9º.

Os instrumentos ambientais da PNMA podem ser classificados em três grupos: de intervenção; de controle ambiental; e de controle repressivo. Sendo que, no segundo grupo, se encontra o instrumento denominado de licenciamento ambiental, o qual diz respeito a uma efetivação do mandamento constitucional, presente no art. 225, § 1º, V da Constituição Federal, que visa a assegurar o direito difuso e transgeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, o licenciamento ambiental tem o seu fundamento na primazia do interesse público sobre o particular, se apresentando como uma expressão do poder de polícia ambiental. Assim, tendo em vista que esse instrumento visa garantir o direito difuso e de titularidade coletiva já mencionado, é imprescindível a sua função de exercer controle sobre as atividades que interfiram no meio ambiente.

Atualmente, o licenciamento ambiental se encontra disposto e regulamentado em variados dispositivos legais, quais sejam: a Lei Complementar nº 140 de 2011; a Lei Federal nº 6.938 de 1981; a Resolução nº 1 de 1986 e nº 237 de 1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)²; dentre outros. Além disso, encontra-se em tramitação na Câmara dos

² Conselho Nacional do Meio Ambiente [CONAMA]. Resolução nº1, de 17 de fevereiro de 1986. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.sua.pe.gov.br/images/publicacoes/legislacao/3_CONAMA_01_1986.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

Deputados o Projeto de Lei nº 3.729³ de 2004, comumente denominado de Lei Geral de Licenciamento Ambiental (LGLA), o qual dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Nesse sentido, visando a analisar os avanços e retrocessos do referido Projeto de Lei e as suas repercussões no âmbito do licenciamento ambiental, o presente trabalho utilizou como ferramentas metodológicas a pesquisa bibliográfica e documental. Em relação à primeira, recorreu-se aos livros, trabalhos acadêmicos — monografias, dissertações e teses —, e artigos científicos que versam sobre a temática ambiental. E, para a realização da pesquisa documental, foram observadas as disposições contidas nas legislações vigentes que tratam do licenciamento ambiental e o teor de algumas versões do Projeto de Lei nº 3.729 de 2004.

Desse modo, em um primeiro momento, serão apresentados os instrumentos de gestão ambiental presentes na PNMA (a seguir: tópico 2). Em seguida, será tratada a definição e a natureza jurídica do licenciamento ambiental (3). E, por fim, serão analisadas as propostas de supressão e alteração deste instrumento pelo Projeto de Lei nº 3.729 de 2004 (4).

2 OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL PRESENTES NA LEI Nº 6.938 DE 1981

No início da década de 80, foi promulgada a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, além de outras providências. Ademais, integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), bem como institui o Cadastro de Defesa Ambiental. À época de sua promulgação, a PNMA representou um grande avanço na realidade ambiental, indo na contramão das ações governamentais impulsivas, já que possuía estabilidade, efetividade, alcance e perspectivas típicas de uma política orgânica (MILARÉ, 2009, p 325). Sendo que, ainda hoje, é uma das legislações ambientais mais relevantes do ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, Derani e Souza (2013, p. 249) asseveram que:

³ BRASIL. Projeto de Lei nº 3.729, de 08 de junho de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=225810>. Acesso em: 23 fev. 2021

A grandeza da PNMA revelou-se no período pós-ditatorial. Ela ultrapassou os contornos democrático-representativos que desenhavam a nova política brasileira. É uma norma revolucionária, pois toma a questão ambiental em sua transversalidade, compreendendo-a na raiz dos investimentos humanos, porque nasceu engajada em um sonho de transformação social [...]. Pode-se dizer que a Política Nacional de Meio Ambiente contém as bases de uma política econômica ambientalmente mais ajustada, em decisão compartilhada com a sociedade. Uma vez que o respeito ao meio ambiente vincula as atividades econômicas, pelo texto da lei, a economia deve estar submetida à ecologia.

Assim, a referida legislação, cuja promulgação se deu anteriormente à constituição vigente no país, foi recepcionada pela nova ordem constitucional, dando efetividade ao direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto no enunciado do art. 225 da Constituição Federal. Nesse sentido, é possível afirmar que a PNMA se trata de um conjunto de instrumentos dos mais variados âmbitos, cujo objetivo geral, conforme depreende-se da análise do art. 2º da Lei nº 6.938 de 1981, é “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Já os objetivos específicos visados pela PNMA, encontram-se descritos nos incisos do art. 4º, quais sejam: a necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com as demandas ambientais (inciso I); a definição áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, observando aos interesses dos entes federativos (II); fixação de parâmetros de qualidade ambiental e normas concernentes ao uso e manejo de recursos ambientais (III); tendo em vista o uso racional de recursos ambientais, o fomento do desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais (IV); intenciona a difusão de tecnologias de manejo, a divulgação de dados e informações ambientais e outros (V); preservação e restauração dos recursos ambientais (VI); e, por fim, a PNMA visará à imposição da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao poluidor e ao predador e, em relação ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com finalidades econômicas (VII) (MILARÉ, 2009, p. 335-339).

Nesse sentido, e visando a alcançar os objetivos retromencionados em conformidade com os princípios presentes nos incisos do art. 2º, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA) estabelece em seu art. 9º um rol de instrumentos de gestão ambiental. Sendo que

estes se diferem dos instrumentos materiais dispostos no § 1º, I a VII do art. 225 da Constituição Federal e, ainda, dos instrumentos legislativos, administrativos ou processuais.

Conforme Silva (1998 citado por SIRVINSKAS, 2018, p. 166), é possível organizar os instrumentos de gestão ambiental em três grupos, quais sejam: (i) instrumentos de intervenção ambiental — tratam-se de meios normativos adaptadores das condutas e atividades no meio ambiente; (ii) instrumentos de controle ambiental — encaixam-se nesse grupo as medidas e atos praticados pelo Poder Público ou pelo particular, cujo objetivo seja verificar a observância das regras e princípios e, ainda, dos planos de padrão de qualidade ambiental; e (iii) instrumentos de controle repressivo — as medidas de caráter sancionatório, nos âmbitos civil, penal e administrativo, aplicadas às pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas.

Em primeiro lugar, no grupo de instrumentos de intervenção ambiental, encontram-se inseridos os seguintes mecanismos da Lei nº 6.938: (i) estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; (ii) zoneamento ambiental; (iii) avaliação de impactos ambientais; (iv) licenciamento e a revisão de atividades potencialmente poluidora; (v) “os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para melhoria da qualidade ambiental”; e (xiii) instrumentos econômicos (SILVA, 2011, p. 133).

Tratando dos instrumentos de controle ambiental, em segundo lugar, tem-se, ainda, uma outra subdivisão que torna mais didática a sua compressão e é feita em observância ao momento em que o instrumento de gestão ambiental é executado em relação à ação, podendo ocorrer antes, durante ou após. Os instrumentos anteriores à ação dizem respeito a um controle preliminar, como nos casos da avaliação de impactos ambientais (inciso I do art. 9º da Lei nº 6.938) e do licenciamento ambiental (IV). Já os instrumentos aplicados no curso da ação se referem ao controle executado em conjunto com a ação, seja por meio de fiscalização, inspeções ou relatórios, sendo que como exemplo de instrumentos tem-se: o sistema nacional de informação sobre o meio ambiente (VII), o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental (VIII), a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (X) e a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente (XI). Ademais, os instrumentos aplicados após a ação, comportam-se como um controle subsequente, por meio de vistorias, monitoramento e exame, a exemplo da auditoria ambiental (SILVA, 2011, p. 133-134).

Em terceiro lugar, no que diz respeito aos instrumentos de controle repressivo, Silva (2011, p 133)) assevera que o inciso IX contém o único instrumento que o integra. Nos termos

do art. 9º, IX da LPNMA: “as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental”.

Percebe-se, destarte, que o licenciamento ambiental, objeto do presente trabalho, é um dos instrumentos de gestão ambiental presentes na Lei nº 6.938 de 1981, os quais dão efetividade aos objetivos da PNMA, sendo que, mais especificamente, classifica-se doutrinariamente como um dos instrumentos de controle ambiental.

3 DEFINIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A utilização dos recursos naturais, conforme Antunes (2020, p. 61) é uma atividade subordinada ao poder de polícia do Estado, haja vista que é ele o responsável por estabelecer os parâmetros, em conformidade com a legislação vigente, dos limites de utilização legítimos desses recursos. Nesse contexto, a análise do art. 78 do Código Tributário Nacional é imprescindível, uma vez que o referido artigo conceitua juridicamente o termo poder de polícia, o qual consiste na atividade da administração pública que regula a prática de ato ou abstenção de fato, para tanto limitando ou disciplinando interesse, liberdade ou direito, em atenção a diferentes aspectos de interesse público como, por exemplo, os direitos individuais ou coletivos.

Nesse sentido, o licenciamento ambiental — além de ser a efetivação do mandamento constitucional do art. 225, § 1º, V da Constituição Federal — é tido como a expressão do poder de polícia ambiental, uma vez que o seu fundamento reside na primazia do interesse público sobre o particular e, diante do fato, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado se trata de um direito difuso e de titularidade coletiva, faz-se imprescindível que haja um controle sobre as atividades que nele interfiram (SILVA, 2011, p. 148)

De forma semelhante, Milaré (2009, p. 420 - 421) afirma que:

O licenciamento ambiental obedece preceitos legais, normas administrativas e rituais claramente estabelecidos e cada dia mais integrados à perspectiva de empreendimentos que causem, ou possam causar, significativas alterações do meio, com repercussões sobre a qualidade animal. [...] Ao contrário do licenciamento tradicional, marcado pela simplicidade, o licenciamento ambiental é ato uno, de caráter complexo, em cujas etapas podem intervir vários agentes dos diversos órgãos do SISNAMA [...].

Em sede administrativa, a Resolução nº 237 de 1997 do Conama apresenta em seu art. 1º, I, a definição de licenciamento ambiental, o qual consiste em um procedimento administrativo por meio do qual o órgão ambiental licencia diversas atividades de empreendimentos que utilizem recursos ambientais e que possam, de forma efetiva ou potencial, poluir ou, ainda, que sejam capazes de propiciar a degradação ambiental.⁴

Outrossim, nos termos do art. 2º, I da Lei Complementar nº 140 de 2011 — que fixa normas acerca das ações administrativas dos entes e modifica a Lei 6.938 de 1981 —, o licenciamento ambiental é definido como sendo “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” (BRASIL, 2011, p. de internet). Trata-se, portanto, de uma conceituação mais concisa que aquela trazida pela Resolução nº 237 do Conama, a qual listou as atividades dos empreendimentos a serem licenciadas, tais quais: “localização, instalação, ampliação e a operação” e as suas possíveis consequências ambientais (CONAMA, 1997, p. de internet).

Já na qualidade de instrumento de gestão ambiental da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento é um instrumento de caráter preventivo e de controle ambiental, à proporção que busca controlar os potenciais riscos, sejam de danos e degradação, apresentados pelos empreendimentos econômicos (SILVA, 2011, p. 148).

Em relação a sua natureza jurídica, o licenciamento ambiental, como retromencionado, é definido pelo art. 2º, I da Lei Complementar nº 140 como sendo um procedimento administrativo. Entretanto, nas palavras de Farias (2015, p. 143), a discussão doutrinária acerca da sua natureza jurídica é bastante escassa, sendo que, para o referido autor, o fato de o licenciamento ter sido categorizado como procedimento administrativo não serve como critério para a definição da sua natureza jurídica, a qual só pode ser verificada ao analisar se ele possui ou não as características do processo administrativo.

Preliminarmente à análise das características do licenciamento, é mister abordar a principal diferença existente entre o denominado processo administrativo e procedimento administrativo, termos que geralmente são empregados equivocadamente. Nesse sentido, Farias (2015) afirma que a divergência consiste no fato de que naquele — processo administrativo — há uma maior complexidade, litigiosidade e necessidade do estabelecimento do contraditório e da ampla defesa em relação a este — procedimento administrativo. Ademais, o papel daquele

⁴ Conselho Nacional do Meio Ambiente [CONAMA]. Resolução nº237, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, DF. Disponível em: <<http://conama.mma.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2021

relaciona-se à promoção do interesse público, sumo objetivo do Estado, de modo que consiste em uma garantia fundamental do cidadão.

Transpondo às características do processo administrativo ao licenciamento ambiental, é clara a sua compatibilidade no que tange, por exemplo, a presença de um elevado grau de complexidade e de litigiosidade, bem como pela imprescindibilidade de que sejam respeitados o contraditório e a ampla defesa. Além disso, o licenciamento ambiental é composto por diversas fases e consiste em um ato administrativo complexo. Sendo que, a sua classificação como um processo administrativo implica em maiores garantias de acesso e em uma acentuada participação da coletividade (ANTUNES, 2020, p. 67; FARIAS, 2015, p. 148-149).

Outrossim, a obrigatoriedade da publicidade do processo, de acesso aos autos, de contraditório, da ampla defesa, de motivação e do dever de decidir são outras características convergentes. Diante disso, é mister destacar que uma das implicações do reconhecimento do licenciamento ambiental como sendo um processo administrativo é o aumento do controle social. Isso porque, ao se tratar de um interesse difuso, a coletividade terá, para além do acesso aos documentos do processo, a possibilidade de atuar como parte interessada (FARIAS, 2015).

4 AS PROPOSTAS DE SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PELO PROJETO DE LEI Nº 3.729 DE 2004

Conforme a justificativa apresentada no texto original do Projeto de Lei nº 3729 de 2004, o licenciamento ambiental é tido como o “instrumento mais forte que têm os órgãos ambientais para controle dos empreendimentos causadores de poluição e degradação do meio ambiente”. Entretanto, segundo o entendimento dos deputados, as disposições à nível federal sobre esse instrumento de gestão não são suficientes para o regulamentar plenamente, não existindo uma sistematização dessas normas no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque a PNMA “limita-se a prever a realização do processo de licenciamento no âmbito do órgão ambiental estadual e, nos casos de impacto de âmbito regional ou nacional, do IBAMA”⁵ sendo que os tipos de licenças exigíveis e o conteúdo do estudo de impacto ambiental (EIA) são contemplados tão somente em Decretos e Resoluções do Conama.

⁵ BRASIL. Projeto de Lei nº 3.729, de 08 de junho de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamentada pelo inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Texto original. Brasília. 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=225810>. Acesso em: 23 fev. 2021.

Nesse contexto, e com o intento de sanar as referidas problemáticas, o então deputado Luciano Zica (PT-SP) e outros 24 deputados apresentaram, em 08 de junho de 2004, o Projeto de Lei nº 3.729⁶, comumente denominado de Lei Geral de Licenciamento Ambiental (a seguir LGLA), o qual dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Ademais, durante os seus quase 17 anos de tramitação na Câmara dos Deputados, foram pensados ao PL 3.829/2004 mais de 20 outros que tratam de temas relacionados.

Em 15 de agosto de 2019, foi instituído pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), o Grupo de Trabalho designado a analisar o marco legal relacionado ao licenciamento ambiental e apresentar propostas relativas ao seu aprimoramento. Atualmente, o Grupo de Trabalho é composto por 13 deputados de diferentes partidos, sendo coordenado pelo deputado Kim Kataguirí (DEM-SP). Entretanto, apesar da criação do Grupo por Rodrigo Maia, o PL 3.829/2004 não se encontrava, durante a sua gestão, na lista de prioridades legislativas, haja vista que estava fora das discussões do Plenário até que houvesse um consenso no referido Grupo. Posicionamento este diverso do apresentado pelo atual presidente da Câmara, Arthur Lira (PP-AL), que nomeou o deputado Neri Geller (PP-MT), o vice-presidente da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), para assumir a relatoria da LGLA e evidenciou a sua intenção em “destravar a parte da agenda econômica do governo voltada para o agronegócio”⁷

Ao longo da existência do Grupo de Trabalho, foram apresentados 4 textos-base pelo relator Kim Kataguirí, sendo o último datado de 08 de agosto de 2019. Todavia, nenhuma dessas versões alcançou o consenso dentro do Grupo e fora dele, suscitando perante a sociedade, grandes repercussões e discussões quando da divulgação dessa versão na íntegra. De um lado, os apoiadores da proposta sustentam que as atuais regras concernentes ao licenciamento ambiental, por serem descentralizadas, geram confusão e insegurança jurídica, o que culmina em um atraso ao desenvolvimento sustentável. De outro, os indivíduos contra o PL afirmam

6 BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.729, de 08 de junho de 2004.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Versão apresentada pela Frente Parlamentar Ambientalista e assinada pelos deputados Nilto Tatto (PT-SP), Rodrigo Agostinho (PSB-SP) e Talíria Petrone (PSOL-RJ). Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/outras-documentos/versao-dos-deputados-nilto-tatto-rodrigo-agostinho-e-taliria-petrone>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

⁷ CUNTO, Raphael di; RIBEIRO, Marcelo. Lira promete pautar regularização fundiária e licenciamento ambiental. **Valor Econômico**, Brasília, 01 mar. 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/03/01/lira-promete-pautar-regularizacao-fundiaria-e-licenciamento-ambiental.ghtml>>. Acesso em 28 fev. 2021

que ele não observa de maneira adequada às especificidades de cada região brasileira e, ainda, que apresenta regras bastante permissivas para dados empreendimentos.⁸

Há, ainda, uma outra versão da LGLA apresentada pela Frente Parlamentar Ambientalista, em 15 de agosto de 2019, assinada pelos deputados Nilto Tatto (PT-SP), Rodrigo Agostinho (PSB-SP) e Talíria Petrone (PSOL-RJ), a qual será utilizada na análise realizada pelo presente trabalho, por se tratar da subemenda substitutiva mais recente apresentada, bem como por ter sido confeccionada com base nas versões anteriormente apresentadas pelo relator Kim Kataguiri.

Visando a observar os avanços e retrocessos da última subemenda substitutiva global de plenário, serão analisados os principais pontos de controvérsias que foram mantidos ou suprimidos e as soluções desenvolvidas pela Frente Parlamentar Ambientalista em relação à quarta versão do PL, apresentada por Kim Kataguiri. Nesse sentido, tendo em vista a versão mais recente e a justificativa apresentada pelos deputados, é possível elencar os seguintes tópicos: (i) a inclusão dos impactos indiretos na definição da área de influência; (ii) a manutenção dos novos tipos de licenças ambientais; (iii) a alteração das regras da licença ambiental por adesão e compromisso (LAC); (iv) mudança nas disposições sobre a lista de tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos aos licenciamento ambiental; (v) a supressão do rol de atividades ou empreendimentos não sujeitos a licenciamento ambiental; (vi) a remoção da equiparação entre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) validado e o licenciamento ambiental; e (vii) a manutenção da revogação da modalidade culposa do art. 67 da Lei de Crimes Ambientais (LCA) — Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Primeiro, um dos acréscimos realizados pela versão desenvolvida pela Frente Parlamentar Ambientalista foi a inclusão dos impactos indiretos na definição da área de influência, haja vista que, no art. 3º, II da quarta versão, a área de influência só contemplava aquela área que sofre, diretamente, com os impactos ambientais decorrentes de ações de dada atividade ou empreendimento. Todavia, essa exclusão da avaliação dos impactos indiretos é problemática, já que, além de ir na contramão do modelo apresentado por outros países, pode prejudicar a efetivação de políticas públicas, pois o Poder Público não contaria com estudos sobre essa modalidade de impacto, ficando mais adstrito. Diante disso, o art. 3º do PL teve esse

⁸ OGURA, José Fernando. Projeto da Lei de Licenciamento Ambiental é tema de conferência sobre pequenas centrais hidrelétricas. **Câmara Notícias**, Acre, 19 set. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/693207-projeto-da-lei-geral-de-licenciamento-ambiental-e-tema-de-conferencia-sobre-pequenas-centrais-hidreletricas/>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

termo incluído em seu o seu teor, a seguir: “II - área de influência: área que sofre os impactos diretos e indiretos da construção, instalação, ampliação [...]” (BRASIL, 2019).

Além disso, em segundo, foram mantidos nessa última versão os novos tipos de licenças ambientais trazidas pelo PL, quais sejam: a licença ambiental única (LAU) (art. 5, IV); a licença por adesão e compromisso (LAC) (art. 5, V); e a licença de operação corretiva (LOC) (art. 5, VI). Preliminarmente, é mister destacar que a licença ambiental é um ato administrativo que consiste na outorga fornecida pelo Poder Público àquele que objetiva efetuar uma atividade potencialmente nociva ao meio ambiente. Trata-se, em outras palavras, da exteriorização da decisão final que é fornecida pelo processo administrativo de licenciamento ambiental, a qual pode ocorrer de maneira prévia ou subsequente.

Hodiernamente, existem apenas três espécies de licenças, elencadas e definidas nos incisos do art. 8º da Resolução nº 237 de 1997 do Conama, tais quais: a licença prévia (LP); a licença de instalação (LI) e a licença de operação (LO). De forma geral, a primeira licença é fornecida na fase prévia do planejamento do empreendimento ou atividade, liberando a sua localização e concepção. Enquanto a segunda concede, nos moldes presentes nos planos, programas e projetos aprovados, a instalação do empreendimento ou atividade. Por fim, a última espécie de licença, a qual só é concedida após o cumprimento das condições impostas pelas licenças anteriores, autoriza a operação da atividade ou empreendimento (SIRVINSKAS, 2018).

Partindo para as novas espécies de licença ambiental, estes encontram-se definidos nos incisos do art. 3º do PL, a seguir:

XVI - licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que atesta a viabilidade e autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento de baixo impacto e baixo risco ambiental e que observe as demais condições previstas nesta Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos requisitos estabelecidos pela autoridade licenciadora;

XVII - licença ambiental única (LAU): licença que atesta a viabilidade e autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento de médio ou baixo impacto e de médio ou baixo risco ambiental, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação, em uma única etapa;

XVIII – licença de instalação (LI): licença que autoriza a instalação de atividade ou empreendimento, aprova os planos, programas e projetos de prevenção, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos e de maximização dos impactos positivos e estabelece condicionantes ambientais (BRASIL, 2019, p. 5).

Assim sendo, conforme assevera Santos (2019, p. 23) ao analisar outra versão do mesmo PL, depreende-se da análise desses dispositivos a intenção em simplificar e flexibilizar o processo de licenciamento ambiental, bem como a concessão de licença ambiental. Apesar disso, em terceiro lugar, a versão atual do PL foi louvável ao estabelecer maiores limites às regras de aplicação da LAC que, conforme a redação anterior, poderia ser utilizada para um empreendimento ou atividade não significativo impacto ambiental. Todavia, como apresentado pelos deputados na justificativa da nova versão, essa terminologia ignorou os diferentes tipos de impactos que existem nos mais variados empreendimentos e atividades. Logo, com a mudança, a aplicação da LAC ficou restrita àquelas atividades ou empreendimentos de baixo risco e impacto ambiental, facilitando o controle ambiental pelos órgãos competentes.

Em quarto lugar, outra mudança trazida pela última versão do PL consistiu em modificar as disposições acerca da lista de tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Conforme a 4ª versão do PL, caberia aos entes federativos, em conformidade às previsões da Lei Complementar nº 140, de 2011 e o art. 8º do PL, definir esses tipos de atividades ou empreendimento.

Entretanto, essa disposição é bastante problemática, haja vista que possibilitaria aos estados e municípios, por exemplo, dispensar determinadas licenças, visando a atrair maiores investimentos. Assim, uma decisão que, até então, é realizada de forma técnica pelo Conama, poderia passar a ser realizada pelos estes a partir do viés político. Nesse sentido, e observando os referidos desdobramentos, a última versão modificou o teor dos incisos do art. 4º do PL, estabelecendo que caberia aos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA definir as tipologias e, não mais, os entes federativos, além de dispor sobre a ordem hierárquica das listas proferidas por esferas diferentes, nos seguintes termos:

§ 1º Os órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA devem definir as tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, considerando a natureza, o porte e o potencial poluidor ou degradador, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar no 140, de 2011.

§ 2º Na definição das tipologias de atividades ou empreendimentos consoante previsto no § 1º deste artigo:

I - a lista estabelecida pelo órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA deve ser observada pelos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que podem complementá-la;

II - a lista estabelecida pelos órgãos colegiados deliberativos estaduais do SISNAMA deve ser observada pelos órgãos colegiados deliberativos municipais do SISNAMA, que podem complementá-la (BRASIL, 2019, p. 7 - 8).

A última versão do PL, em quinto lugar, modificou os arts. 8º e 10 do PL, visando a remover o rol de atividades ou empreendimentos que não estão sujeitos a licenciamento ambiental. Para tanto, apontou-se como justificativa o fato de que o projeto já prevê a criação de listas técnicas pelo SISNAMA, conforme visto no ponto anterior, sendo prescindível esse rol de atividades ou empreendimentos e, ainda, que os referidos dispositivos poderiam ser questionados judicialmente como ocorreu com dispositivos de outras leis que dispensaram o licenciamento ambiental, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5312/TO⁹, de 2018, na qual se questionou uma norma estadual que dispensava atividades agrossilvipastoris do prévio licenciamento ambiental (BRASIL, 2019).

Em sexto lugar, é válido ressaltar que a última versão removeu a equiparação entre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) validado e o licenciamento ambiental, a qual considerava, conforme o teor do art. 9º da quarta versão do PL, a possibilidade de que a validação da inscrição no CAR fosse considerada licença ambiental para determinadas atividades como o cultivo de espécies agrossilvipastoris, de silvicultura de florestas plantadas e pecuária extensiva.

Entretanto, essa equiparação não era adequada, tendo em vista que não possibilitaria o controle ambiental a partir das especificidades de cada atividade ou empreendimento. Além de que a natureza desses dois instrumentos é bastante distinta, pois, de um lado, tem-se um registro público eletrônico, que não possui o condão de avaliar os impactos ambientais de determinada atividade ou empreendimento, mas somente de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais¹⁰ e, de outro, um processo administrativo composto de diversas etapas, licenças e procedimentos, justamente, visando a controlar previamente e acompanhar os empreendimentos ou atividades que façam uso dos recursos naturais.

Por fim, destaca-se que a última versão não alterou a disposição da LGLA que trata da revogação da modalidade culposa do crime previsto no parágrafo único do art. 67 da Lei de Crimes Ambientais, cujo preceito primário consiste em: “Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as

⁹ STF. ADI 5312 - TO. Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes. j. 25.10.2018. DJE 11.02.2019

¹⁰ BRASIL. Projeto de Lei nº3729, de 08 de junho de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental regulamenta o inciso IV do do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=225810>. Acesso em: 23 fev. 2021

atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público”. Sendo que, para a modalidade mencionada, a pena prevista é de detenção, de um a três anos, além de multa.

Segundo Santos (2019, p. 25-26), a disposição que versa sobre essa revogação tem a intenção de amenizar a demasiada cautela de servidores públicos dos órgãos ambientais, advinda da alta carga burocrática imposta pelas várias regras do licenciamento ambiental e o receio de punições no âmbito penal. Todavia, essa justificativa vai de encontro ao próprio objetivo da Lei de Crimes Ambientais, que é assegurar a reparação de danos ambientais, assim, modificar a responsabilidade objetiva para a forma subjetiva, além de implicar em uma maior dificuldade probatória, também impossibilitaria a punição do funcionário público que agiu com negligência, imprudência ou imperícia ao realizar as suas atribuições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebeu-se, destarte, a enorme relevância dos instrumentos de gestão ambiental, capazes de atribuir efetividade aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre eles, é mister destacar o licenciamento ambiental, processo administrativo tido como a efetivação do mandamento constitucional presente no §1º, V do art. 225 da Constituição Federal, além de ser considerado a expressão do poder de polícia ambiental. Nesse sentido, o seu fundamento situa-se na primazia do interesse público sobre o particular, tendo em vista a fundamental importância de que exista um controle sobre as atividades que interfiram no meio ambiente, salvaguardando o direito difuso e transgeracional disposto no enunciado do art. 225 da Constituição Federal.

Ademais, a regulamentação do licenciamento ambiental encontra-se disposta nos mais diversos documentos legais, como na Lei Complementar nº 140 de 2011, na Lei Federal nº 6.938 de 1981; na Resolução nº 1 de 1986 e nº 237 de 1997 do Conama, dentre outros. Tendo em vista essa descentralização, surgiu o PL 3.729 de 2004, proposto pelo deputado Luciano Zica e outros, o qual visa sistematizar essas normas, assegurando a sua plena e concisa regulamentação. Após quase 17 anos de tramitação na Câmara dos Deputados, hodiernamente, o PL se encontra dentro das pautas prioritárias do Palácio do Planalto, fazendo-se necessárias as discussões em torno das suas disposições, averiguando os avanços e retrocessos trazidos pelo projeto.

Diante disso, foi possível perceber que a última versão — apresentada pela Frente Parlamentar Ambientalista em 2019 e assinada pelos deputados Nilto Tatto, Rodrigo Agostinho e Talíria Petrone — mostrou-se promissora em vários aspectos, haja vista que corrigiu grande falhas presentes na versão anterior, proposta por Kim Kataguiri, quais sejam: a inclusão dos impactos indiretos na definição da área de influência; a alteração das regras da LAC; a mudança nas disposições sobre a lista de tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos aos licenciamento ambiental; a supressão do rol de atividades ou empreendimentos não sujeitos a licenciamento ambiental; e a remoção da equiparação entre o CAR validado e o licenciamento ambiental.

Apesar disso, ainda existem pontos controversos na LGLA, a exemplo da manutenção dos novos tipos de licenças ambientais e a manutenção da revogação da modalidade culposa do art. 67 da LCA. Em sendo assim, a regulamentação do licenciamento ambiental não deve ser realizada de forma precipitada e, muito menos, para atingir determinadas metas e favorecer interesses políticos, haja vista que essas disposições, se aprovadas sem quaisquer debates técnicos, podem culminar em grande retrocesso à proteção ambiental, prejudicando a efetividade da PNMA, bem como acarretando em maiores prejuízos ao bem jurídico tutelado, isto é, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DERANI, Cristiane; SOUZA, Kelly Schaper Soriano de. Instrumentos Econômicos na Política Nacional do Meio Ambiente: por uma economia ecológica. **Veredas do Direito**: Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 247 - 272, jan./jun. 2013.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão em foco: doutrina, jurisprudência e glossário. 6. ed. São Paulo: Editora da Revista dos Tribunais, 2009.

SANTOS, Jamile de Lima. **O controvertido Projeto de Lei que regulamenta o Licenciamento Ambiental**: o dilema entre o progresso econômico e o retrocesso ambiental.

UFERSA: Mossoró, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufersa.edu.br/bitstream/prefix/3433/2/JamileLS_ART.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ENVIRONMENTAL LICENSING AS A MANAGEMENT INSTRUMENT AND THE PROPOSALS FOR ITS SUPPRESSION AND CHANGE

ABSTRACT

Environmental licensing, as one of the management instruments of the National Environment Policy (PNMA), is seen as an expression of the power of the environmental police, given that its foundation is established under the primacy of the public interest over the particular, with a view to ensuring the diffuse and transgenerational right to an ecologically balanced environment. Thus, in view of the proposals for the suppression and alteration of this administrative process, it is necessary to analyze, with the support of a methodology based on bibliographic and documentary research, the advances and setbacks brought by Bill 3729/04.

Keywords: Diffuse right. Ecologically balanced environment. Environmental police power. National Environment Policy. Administrative process.