

Análise Crítica sobre a Minuta de Revisão do Licenciamento Ambiental do Conama – disponível em www.proam.org.br

PROAM-Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental

A Minuta derivada do GT Conama sobre licenciamento ambiental mantém, no plano geral, a mesma natureza de problemas já constatada em versões anteriores destacando-se:

- (a) a possibilidade de fixação de prazos exíguos para análises técnicas de alta complexidade;
- (b) previsão de hipóteses legais que autorizam a supressão de uma ou mais fases do procedimento de licenciamento, mesmo para projetos que envolvam atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente;
- (c) possibilidade de dispensa de documentos técnicos essenciais (EIA/RIMA, mesmo para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental) e limitação na fixação de condicionantes nas licenças ambientais;
- (d) tratamento insuficiente para o tema da cumulatividade e sinergia de impactos para a uma dada região, permitindo que vários projetos similares sejam analisados separadamente, ignorando-se o conjunto dos impactos negativos;
- (e) excessiva ampliação da discricionariedade do órgão licenciador na dispensa de etapas e exigências de estudos técnicos;
- (f) redução da participação e interferência de demais órgãos técnicos, sociedade civil e comunidade científica no procedimento de licenciamento, tudo em comparação à disciplina atual da matéria, hoje determinada pelas Resoluções CONAMA 01/86 e 237/1997.

No entanto, esses problemas se mostram progressivamente agravados especialmente pela reafirmação de equívocos, e por novas proposições que se baseiam em caminhos erráticos estabelecidos desde o princípio da discussão no CONAMA.

Estas constatações permitem concluir desde já que o aprimoramento da proposta dependerá de uma ampla e profunda revisão global e sistêmica do texto a fim de suprimir elementos incompatíveis, assim como resgatar as definições, princípios e premissas norteadoras, para que as propostas possam ser consideradas adequadas para a efetiva resolução dos problemas que incidem sobre o licenciamento ambiental, e sem que seja necessária a revogação arbitrária de normas fundamentais vigentes.

Na Minuta derivada da reunião de 10 e 11 de março, no Conama, mantêm-se, por exemplo, a tendência de proposição de modificação indevida de definições fundamentais como a de “Impacto Ambiental”, de forma distinta daquela que já consta nas normas de referência, a exemplo da Resolução Conama 01/86.

Também se constata a proposta de inclusão indevida de novas definições. A definição de “condicionantes ambientais”, muito utilizada no âmbito técnico inclusive para se referir a fatores que interferem no funcionamento dos ecossistemas, se confunde com “medidas” ou “exigências” a serem cumpridas pelo empreendedor, revelando amadorismo e despreparo no emprego da terminologia.

Todo capítulo II da Minuta, e os dispositivos que a ele estão associados ou dele decorrem, se mostram prejudicados pelos modos de classificação de empreendimentos ou atividades e das modalidades de licenciamento ambiental estabelecidos. Especialmente o artigo 4º e o artigo 5º da Minuta estruturam toda uma classificação de empreendimentos por meio de critérios insuficientes e equivocados diante dos objetivos envolvidos.

Os critérios de potencial poluidor e porte são explorados como critérios determinantes, influenciado na norma como um todo, sem levar em conta a necessidade de incluir, necessariamente, em qualquer caso, avaliações prévias no que tange a impactos cumulativos e sinérgicos. Esta falha invalida o conjunto dos critérios propostos no capítulo II da Minuta, e os procedimentos decorrentes nos demais dispositivos.

Além disso, reafirma-se não só o desvirtuamento do caráter trifásico do licenciamento ambiental, com clara tendência de legitimar uma ampla variedade de modalidades de licenciamento, sem o rigor e coerência, o que fica ainda mais evidente por meio das recentes propostas da CASA CIVIL, no sentido da criação de um “bloco de especificidades, envolvendo em um mesmo pacote, “calamidades” e “emergências” de forma muito questionável.

Observa-se também, em recentes propostas da ANAMA, a possibilidade de que os municípios, mediante oitiva do Conselho Municipal de Meio Ambiente, possam adotar as modalidades de licenciamento previstas, nos moldes equivocados propostos, por ato normativo próprio.

Na mesma linha temerária, permanece a franca possibilidade do “auto licenciamento”, configurado inclusive pelas hipóteses de licenciamento ambiental por adesão e compromisso.

O CAPÍTULO III (dos procedimentos de licenciamento ambiental e respectivos estudos ambientais) é todo estruturado na classificação e modalidades de licenciamento insuficientes e equivocadas definidas no Capítulo II. Nesta linha, conforme se verifica no texto da Minuta, os estudos ambientais se vinculam à modalidades de licenciamento, conforme segue:

Art. XX - Os processos de licenciamento ambiental serão subsidiados por estudos ambientais, correspondentes às modalidades de licenciamento, considerados os critérios de porte e potencial poluidor e a natureza das atividades e empreendimentos, da seguinte forma:

- i. relatório com caracterização do empreendimento, que deverá adotar como referência o Anexo I.*
- ii. estudo ambiental simplificado, que deverá adotar como referência o Anexo II.*
- iii. estudo com avaliação ambiental, que deverá adotar como referência o Anexo III.*
- iv. Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), que deverá adotar como referência o Anexo IV.*

A análise dos referidos anexos nos mostra que são feitas exclusões injustificáveis de aspectos de fundamentação dos licenciamentos ambientais, o que se pretende justificar com base na “classificação” efetuada previamente.

Assim, nota-se, por exemplo, que os conteúdos mínimos estabelecidos nos anexos, de forma equivocada, insuficiente, e por vezes, desfigurando a lógica das avaliações de impacto ambiental, excluem aspectos muito importantes injustificadamente, como é o caso da avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos, que só aparece no Anexo IV (*Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA*), enquanto que a análise de alternativas é excluída mesmo do Anexo II, que diz respeito ao conteúdo mínimo para EAS (Estudos Ambientais Simplificados).

Na lógica equivocada adotada, um EAS afasta a necessidade de avaliação de alternativas tecnológicas e locacionais. Por seu turno o chamado “*estudo com avaliação ambiental*”, só traz como conteúdo mínimo a avaliação de alternativas tecnológicas, mas desconsidera as alternativas locacionais, além de permitir que, para a área de influência direta, sejam aceitos dados secundários, obtidos em estudos ambientais, dissertações e teses acadêmicas, livros, publicações e documentos oficiais.

Com esta estruturação equivocada de conteúdos mínimos trazida nos anexos da Minuta (I a IV), o artigo 14, que diz respeito à Termos de Referência, fica prejudicado, pois a orientação para os mesmos viria destes anexos. Por seu turno, o artigo 13, se mostra temerário, podendo levar a grandes erros, pela possibilidade da definição da modalidade de licenciamento poder ser autorizada pelo órgão ambiental unicamente com base na existência de instrumentos estratégicos de planejamento e gestão ambiental, tais como o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, Planos de Recursos Hídricos e outros instrumentos legalmente instituídos, sem nem levar em conta avaliações mínimas.

Em relação à pressão revelada por prazos para atendimento do pedido de licenciamento, de forma não compromissada com a qualidade e suficiência da fundamentação técnica,

os artigos 15 e 16 da Minuta caracterizam a mão dupla de conveniência, disponível tanto para o órgão licenciador (entenda-se: governo) como para o empreendedor.

O órgão licenciador pode definir prazos de “atropelo” a seu critério. O parágrafo 2º do artigo 15 fala de ampliação de prazos com justificativa do órgão licenciador e anuência do empreendedor, mas nada se vincula à suficiência da instrução que é uma matéria técnica. E, por fim, mesmo o que for solicitado ao empreendedor poderá contar com a prorrogação de prazo, a critério do órgão licenciador:

Art. 15. O órgão ambiental licenciador poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada tipo de licença, desde que observado o prazo máximo de 06 (seis) meses a contar da formalização do requerimento da licença até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§2º Os prazos estipulados no caput deste artigo poderão ser ampliados, desde que justificados pelo órgão ambiental licenciador e com a concordância do empreendedor.

Art. 26. O empreendedor deverá ser notificado a atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, dentro dos prazos estabelecidos pelo órgão ambiental licenciador, sob pena de arquivamento do processo de licenciamento.

Parágrafo único. O prazo estipulado na notificação poderá ser prorrogado, desde que justificado, e com a concordância do órgão ambiental licenciador.

A ampla discricionariedade do licenciador para definir a seu critério as modalidades de licenciamento se mantém, como pode ser verificado nos artigos 28 e 29 da Minuta, conforme segue, com agravante de inclusão de propostas nocivas do setor empresarial, focando justamente as obras de infra-estrutura, de forma assemelhada ao que se constata no PL 654/15 que tramita no Senado:

Art. 28. O órgão ambiental licenciador poderá simplificar o procedimento previsto para o licenciamento ambiental por fases e licenciamento ambiental unificado, para determinadas tipologias de empreendimentos ou atividades, em razão de suas peculiaridades, mediante a redução de etapas, custos ou tempo de análise, podendo ser realizado eletronicamente, desde que atendidas as condições, restrições e medidas de controle ambiental estabelecidas.

SETOR EMPRESARIAL – (NOVO PARÁGRAFO ÚNICO) – A hipótese de simplificação de procedimentos prevista no caput deverá ser observada especialmente para as obras de infraestrutura, tais como concessões públicas para serviços de saneamento, transporte e energia.

Art. 29. O órgão ambiental competente definirá critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão

ambiental, visando à melhoria contínua e ao aprimoramento do desempenho ambiental.

SETOR EMPRESARIAL – (NOVO ARTIGO). No processo de licenciamento o órgão ambiental licenciador poderá estabelecer condicionantes ambientais, conforme Art.2º desta Resolução, compatíveis com os estudos ambientais apresentados.

São mantidas também distorções inaceitáveis no que se refere ao texto da Resolução Conama 01/86, quando o assunto é o EIA-RIMA. O artigo 14 da Minuta abaixo nota-se a permanência do destaque ao viés econômico no cenário de análise de alternativas:

Subseção I - Do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental

Art. 14. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

*I – Caracterizar o empreendimento ou atividade no local proposto, contemplando as alternativas tecnológicas viáveis **do ponto de vista ambiental e econômico;***

MT/MPOG/MME/MAPA - I – Caracterizar o empreendimento ou atividade no local proposto, considerando as alternativas tecnológicas viáveis do projeto a ser implantado, dos pontos de vista ambiental e econômico; 4º GT

*SETOR EMPRESARIAL - I - caracterizar o empreendimento ou atividade no local proposto, **considerando** as alternativas tecnológicas viáveis do ponto de vista ambiental e econômico, **e as alternativas locais, quando couber, de acordo as especificidades e tipologia do empreendimento;***

A possibilidade de afastamento da exigência, e conseqüentemente do papel da análise de alternativas tecnológicas e locais, incluindo a hipótese de não-execução, é objeto de variadas propostas descabidas, conforme segue:

Parágrafo único. Os empreendimentos ou atividades lineares, tais como rodovias, ferrovias, dutos e linhas de transmissão, bem como os portos, aeroportos, e outros a serem definidos em ato normativo do órgão ambiental licenciador, em função de sua natureza e características, devem contemplar propostas de alternativas locais no EIA.

MT/MPOG/MME/MAPA: Parágrafo 1º. A implantação de novas atividades ou empreendimento deverá contemplar propostas de alternativas locais, no EIA/RIMA, em função de sua natureza e características, quando couber. 4º GT

§2º. Ficam dispensados da apresentação de alternativas locais atividades e empreendimentos que, por sua natureza e características, não possuam alternativa local.

SETOR EMPRESARIAL (NOVOS PARÁGRAFOS) - §1º. Os empreendimentos ou atividades lineares, tais como rodovias, ferrovias, dutos e linhas de transmissão, bem como os portos, aeroportos, e outros a serem definidos em ato normativo do órgão ambiental licenciador, em função de sua natureza e características, devem contemplar propostas de alternativas locais em seus respectivos EIA, exceto quando se tratar de ampliações e instalações dentro da faixa de domínio ou instalação e ampliações de equipamentos já existentes e licenciados.

SETOR EMPRESARIAL (NOVOS PARÁGRAFOS) - §2º. Ficam dispensados da apresentação de alternativas locais empreendimentos e atividades que se configurem com rigidez local.

Por sua vez, no que se refere à avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos, constata-se a transferência de responsabilidade em face dos estudos necessários, para o órgão ambiental, de forma vinculante:

Parágrafo único. O órgão ambiental licenciador poderá fixar, no Termo de Referência, atividades técnicas adicionais a serem desenvolvidas no Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, julgue necessárias.

MT/MPOG/MME/MAPA: *NOVO PARÁGRAFO – Para análise das propriedades cumulativas e sinérgicas, o órgão ambiental licenciador deverá disponibilizar as informações sobre os impactos de outros empreendimentos a serem considerados. 4º GT*

SETOR EMPRESARIAL (NOVOS PARÁGRAFOS) - §2º Para análise das propriedades cumulativas e sinérgicas, o órgão licenciador deverá, no Termo de Referência, apresentar as informações sobre avaliações de impactos de empreendimentos existentes ou projetados que devem ser considerados.

Por fim, quanto à modificação, suspensão ou cancelamento da Licença Ambiental, também podemos observar vários dispositivos e propostas permissivas:

Art. 42. *O órgão ambiental licenciador, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer pelo menos uma das condições abaixo:*

I – descumprimento de normas legais ou condicionantes imprescindíveis à adequada instalação e/ou operação da atividade ou empreendimento;

II – omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;

III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde;

IV – superveniência de norma legal.

SOC. CIVIL - V - Em função de grave dano ambiental provocado pela operação do empreendimento. 2º GT

SETOR EMPRESARIAL (SUPRESSÃO DO INCISO IV)

Parágrafo único. O órgão ambiental licenciador poderá, mediante decisão motivada, alterar, suprimir ou acrescentar condicionantes, quando constatar que aquelas estabelecidas na licença ambiental são insuficientes ou inadequadas para o correto controle dos impactos ambientais do empreendimento ou atividade.

MME - Parágrafo único. O órgão ambiental licenciador poderá, mediante decisão motivada, alterar, suprimir ou acrescentar condicionantes para o controle dos impactos ambientais do empreendimento ou atividade.

SETOR EMPRESARIAL (SUPRESSÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO)

ANAMMA - Art. XX. Poderá haver convalidação de ato ou procedimento de licenciamento ambiental, desde que não haja lesão ao interesse público e de prejuízo a terceiros. (NOVO ARTIGO). (ABEMA/IBAMA/MMA – discorda, confronta a LC 140)

Nesta abordagem rápida do tema, feita sem pretensão de esgotar o assunto, observa-se, em síntese, que muitos dos problemas concretos que envolvem o licenciamento ambiental atualmente, não são sequer tratados, discutidos ou equacionados pelo conjunto dos dispositivos que integram a última versão de Minuta analisada. E ainda assim, constata-se a improcedente proposição de revogação de normas vigentes, de forma inconseqüente, configurando nítido retrocesso:

Art. 46. *Revogam-se as Resoluções CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986 e nº 237, de 19 de dezembro de 1997.*