



## PÁGINA 5 FATO EM ANÁLISE

PROJETOS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL REPRESENTAM UMA OPORTUNIDADE DE RECONSTRUÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO AMBIENTAL

## PÁGINA 8 VISÃO

DOCUMENTO DA ONU COM 17 OBJETIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ENCORAJA E LEGÍTIMA AÇÕES DE ATORES LOCAIS COMO A FECOMERCIO-SP SOBRE O TEMA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

## QUALIDADE DAS LEIS, E NÃO A QUANTIDADE, GARANTE A PROTEÇÃO

FLEXIBILIZAÇÃO DE NORMAS RELATIVAS AO TEMA PARA OTIMIZAR RECURSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA INICIATIVA PRIVADA GERA POLÊMICA



#### BREVE HISTÓRICO

## A POLÊMICA EM TORNO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO

NO BRASIL, CULTURALMENTE TRATAMOS DE QUESTÕES RELEVANTES PARA A SOCIEDADE SOMENTE APÓS A OCORRÊNCIA DE UM EVENTO DANOSO E DE GRANDE REPERCUSSÃO. ASSIM OCORREU NOS ÚLTIMOS ANOS, QUANDO A CORRUPÇÃO LEVOU À DISCUSSÃO SOBRE O APERFEIÇOAMENTO DAS NORMAS DE PREVENÇÃO E DE ANTICORRUPÇÃO (*COMPLIANCE*) – OU, EM RESPEITO ÀS REGRAS APLICÁVEIS ÀS EMPRESAS EM DIFICULDADES FINANCEIRAS, QUANDO, COM A CRISE ECONÔMICA, HOUE A ELEVÇÃO DOS PEDIDOS DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL.

O MESMO SE DÁ COM AS QUESTÕES AMBIENTAIS. O INCIDENTE OCORRIDO COM A MINERADORA SAMARCO, NO DISTRITO DE MARIANA (MG), NO FIM DE 2015, CONSIDERADO A MAIOR CATÁSTROFE AMBIENTAL DO BRASIL, RECOLOCOU O TEMA “PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE” NA PAUTA DE URGÊNCIA NO PAÍS. AS QUESTÕES SOBRE ESSE TEMA ESTÃO NA AGENDA DE MINISTÉRIOS PÚBLICOS, PODER LEGISLATIVO E OUTROS ÓRGÃOS. NO CENTRO DA DISCUSSÃO, HÁ GRANDES CONTROVÉRSIAS COM BASE NA IDEIA DE FLEXIBILIZAÇÃO DAS REGRAS PARA OBTENÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

SOBRE O ASSUNTO, ATENTO A OUTROS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA, O VEREDICTO ELENCA FATOS E RAZÕES PELAS QUAIS PROPÕE REFLEXÃO SOBRE A EFICÁCIA DE SE DEPOSITAR NA LEI AS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS BRASILEIROS.

# O DESAFIO DE BUSCAR UM EQUILÍBRIO QUE OTIMIZE RECURSOS E, DE FATO, RESULTE EM PROTEÇÃO AMBIENTAL

A primeira legislação brasileira que buscou a preservação ambiental foi o Decreto nº 23.793, que instituiu o Código Florestal, de 1934. Editado na época do apogeu das plantações do café, especialmente no Sudeste do País, tinha a preocupação de preservar a lenha, muito utilizada e cada vez mais escassa nas principais cidades, inexistindo transporte eficiente que estreitasse o distanciamento cada vez maior em relação às florestas.

Essa codificação trazia dispositivos referentes à concessão de licenças para corte de árvores e para caça e pesca, de maneira bastante simplória se comparado ao que se vê atualmente, por razões óbvias. Junto com a lei da época nascia o conceito que mais tarde se traduziria por “áreas de preservação permanente” (APPs).

Com o tempo, porém, o arcabouço jurídico para garantir a proteção ambiental se tornou tão complexo que é inevitável questionar até que ponto seus objetivos podem ser alcançados. Apenas para se ter uma ideia, eis um rol exemplificativo da estrutura normativa atual:

- i. Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente;
- ii. Lei nº 9.433/1997, referente à Política Nacional de Recursos Hídricos;
- iii. Lei nº 9.605/1998, referente às sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente;

iv. Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas de competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e municípios no que tange à proteção ao meio ambiente;

v. Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. É considerado o “Novo Código Florestal”.

Observe-se que as cinco leis acima são de âmbito federal, muito embora a competência para a preservação do meio ambiente seja concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, o que já denota o quão difícil é o entendimento a respeito das normas ambientais.

Evidentemente, essa complexidade dificulta em grande medida a gestão das ações relacionadas aos impactos ambientais desde o desenvolvimento de um estudo até a sua implementação e a apuração de responsabilidades. Isso acaba por engessar a conduta dos órgãos licenciadores e fiscalizadores e também do Poder Judiciário, foro para onde são levadas todas as discussões. O mais grave é que esse emaranhado de normas não garantem a proteção e a sustentabilidade dos recursos ambientais.

No que toca ao licenciamento ambiental, ponto mais emblemático desse debate, eis a seguir um breve resumo de seus procedimentos, regulados especialmente pela Resolução nº 237/1997, expedida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama):

*Em seu artigo 1º, inciso I, a resolução define que se trata de “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.*

A Lei Complementar nº 140/2011, que replica definições dessa resolução, estabeleceu a competência compartilhada – União, Estados, Distrito Federal e municípios. Contudo, não garantiu de forma inequívoca quando e o que compete a cada membro.

Oportuno ressaltar que toda a estrutura aqui relacionada não foi (nem é) capaz de evitar desastres ambientais, sendo mais fácil afirmar que essa complexidade facilita essas ocorrências.

Nesse contexto, podemos citar o desastre ocorrido na boate Kiss, em 27 de janeiro de 2013, na cidade de Santa Maria, Rio Grande do Sul, quando um incêndio levou a óbito mais de 200 pessoas. A atividade empresarial ali exercida também dependia de licenças ambientais, que o inquérito policial aferiu existir. Entretanto, o que deixou de ser atendido em aspectos formais e preventivos foi uma

fiscalização efetiva para a renovação das licenças outrora deferidas. Nesse episódio, até ordem de embargo daquela casa de shows chegou a ser emitida, mas não foi executada, sem falar no (des)preparo dos responsáveis pelos eventos diante de um imprevisto como aquele.

Seguindo com os ditames da resolução do Conama, esta estabelece três fases para a concessão do licenciamento ambiental ordinário, uma vez que para determinadas atividades existem outras peculiaridades. Nos termos do seu artigo 8º, o Poder Público deve conceder:

I. Licença Prévia (LP), expedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou da 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;

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

III. Licença de Operação (LO), que autoriza a operação da atividade ou do 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.

Pelas fases acima dispostas, é possível ver quão complexo é o processo de regularização de um empreendimento com vistas à exploração dos recursos ambientais, sendo válido

ressaltar que todas as atividades exploram (os recursos ambientais) em alguma medida.

Outro aspecto formal que deve ser observado para a obtenção de licenças consiste na apresentação prévia de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) seguido pelo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), mais conhecido no meio técnico como EIA/RIMA, documento fundamental para empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente.

Com base nesse estudo de impactos e em relatório de caminhos de regeneração dos recursos ambientais é que se promove a interação de todas as partes afetadas. Entretanto, o elevado número de normas somado às incapacidades de preparação e aperfeiçoamento técnico dos membros responsáveis por sua aplicação e fiscalização tem levado a um excessivo rigor na análise de toda e qualquer iniciativa, sem critérios.

Há que se ressaltar que, além da proteção ao meio ambiente, compete ao Poder Público promover o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e a dignidade da pessoa humana, princípios que existem em absoluta harmonia com os fundamentos protetores já mencionados. Nesse sentido, não só é necessário como também plenamente possível o desenvolvimento equilibrado desses fatores, cuidando-se do meio ambiente e de tudo que há nele.

Nos rincões do Brasil afora, são comuns pequenas cidades que dependem quase que exclusivamente de uma única companhia, como uma Pe-

quena Central Hidrelétrica (PCH) que movimentam a economia local. Claro que não é o caso de negar vigência às orientações protetivas do meio ambiente, porém, não se pode simplesmente denegar a exploração de uma atividade, é preciso um ajuste.

Em meio a todos esses fatores, casos como o de Mariana são levados ao Judiciário, que já conta com elevada soma de ações judiciais, e, inevitavelmente, pressionam nossos magistrados e, claro, dispersam as atenções, provocando sentenças limitadas e amparadas em princípios gerais do direito, muito embora exista uma infinidade de normas especialmente editadas para o fim de preservar os recursos ambientais para as próximas gerações.

Com um cenário absolutamente caótico como esse, o **Veredicto** conclui que o maior problema decorre de fatores culturais, da ausência de políticas de controle, de prevenção e de capacitação para evitar que os problemas ocorram.

Em todo o caso, é inegável a necessidade de revisão da legislação aplicável para torná-la inteligível e, assim, aplicável de fato, sob pena de novamente esse importante tema cair no esquecimento até que ocorra outra grande catástrofe.

Assim, o **Veredicto** considera que a flexibilização das normas relativas ao licenciamento ambiental são necessárias para otimizar recursos da administração pública e da iniciativa privada, sem, no entanto, repercutir na adoção de medidas liberalizantes que possam representar simplesmente um “abandono” de regras e obrigações, ou seja, é preciso normas em qualidade, e não em quantidade. [8]



# NORMAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL AO LONGO DO TEMPO

## APLICAÇÃO DAS REGRAS PELO PODER JUDICIÁRIO E AS PROPOSTAS DE MUDANÇA

Conforme já mencionado nas páginas anteriores, a primeira codificação ambiental nasceu com o Código Florestal de 1934. Apesar das muitas décadas que já se passaram após sua aprovação, verificam-se recentes julgados baseados naquelas disposições. Tal fato, além de expor um grande dilema relacionado ao licenciamento ambiental – notadamente em relação ao ato jurídico perfeito e direito adquirido *versus* a efetiva proteção ambiental –, ressalta ainda mais a reflexão que é preciso fazer a respeito da flexibilização das normas para que elas possam ser absorvidas e para que representem uma alavanca em relação aos atores sociais na defesa do meio ambiente equilibrado, o que inclui, evidentemente, o Poder Judiciário.

Nesse contexto, eis uma decisão proferida em 6 de outubro de 2015 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), nos autos da Apelação nº 0016100-12.2001.8.26.0223.

O caso, em síntese, refere-se a um loteamento executado no Guarujá com base em licenças ambientais concedidas por aquele município em outro contexto jurídico, regulado especialmente pelo Código Florestal e questionado décadas depois em ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado. Eis a seguir alguns destaques:

*A Empresa S/A, sucessora da Empresa S/A Indústria e Comércio, manifestou-se às fls. 3697/3701, propondo a realização de um acordo (fls. 3702/3709), o qual foi rejeitado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo*



(fls. 3720/3736). Às fls. 3773 uma empresa Ltda. foi admitida como assistente litisconsorcial. É o relatório do essencial.

Incontroverso nos autos que, nas décadas de 1950 e 1960, a Empresa S/A Indústria e Comércio obteve autorizações da Municipalidade do Guarujá para implantação do Loteamento. Em 2001, entretanto, o Ministério Público ajuizou a presente ação civil pública com o escopo de debater a regularidade do licenciamento ambiental à época deferido.

O Ministério Público capitania a tese de que os alvarás 104/54 e 179/54 foram obtidos ao arripio do disposto no Código Florestal de 1934, mormente aos artigos 22 e 23. A Municipalidade teria autorizado a supressão de vegetação em

áreas de “encostas de morros que sirvam de moldura” e a Empresa teria suprimido mais de três quartos da vegetação existente na sua propriedade sem consulta à autoridade florestal competente. Os argumentos não merecem acolhimento, haja vista o disposto no art. 24 do Código Florestal de 1934, respeitando a grafia da época (...)

No que tange aos alvarás 104/67 e 210/67, não assiste melhor sorte ao Ministério Público. O dispositivo legal ao qual o Apelante exige atendimento não se encontra no Código Florestal de 1965, mas sim na Lei nº 4.778/65, a qual alterou o Decreto nº 58/37, e acrescentou a obrigatoriedade de serem ouvidas as autoridades florestais na aprovação de

plantas e planos de loteamento para venda de terrenos em prestações.

O art. 1º, §1º, do referido Decreto, conforme a alteração instituída pela Lei nº 4.778/65, prevê, sempre respeitando a grafia da época, (...) Da simples leitura se conclui que as previsões do decreto se referem à aprovação do plano e da planta de loteamento por parte da Prefeitura Municipal previamente ao anúncio da venda dos lotes.

Ocorre que, no caso em debate, este ato de aprovação prévia ocorreu em 1954, antes da modificação do Decreto nº 58/37, operada pela Lei nº 4778/65 e, portanto, não exigia que fossem ouvidas as autoridades florestais, até porque nem mesmo existiam autoridades florestais à época da aprovação do plano e planta do loteamento com estrutura e atribuições necessárias para realizar tal procedimento. (...)

Desse modo, a aprovação prévia do plano de loteamento, a qual se aplica o artigo 1º, §1º da Lei 4.778/65, ocorreu em 1954, quando ainda não exigível a consulta às autoridades florestais. Por sua vez, os alvarás de 1967 referem-se a modificações neste plano, estando sujeitas, à época, ao disposto no art. 1º, §4º da mesma lei, o qual exigia apenas a aprovação da Prefeitura Municipal do Guarujá.

As alegações do Ministério Público, ora Apelante, se sustentam em previsões legais acrescidas ao Código de 1965 entre 1986 e 2001, quais sejam as leis nº 7.511/86 e nº 7.803/89 e pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001. Não se desconhece o regime jurídico ambiental construído pela jurisprudência e doutrina recentes, mas referidas “exigências legais” não são admissíveis neste momento a fim de conduzir à

*nulidade das licenças em comento, sob pena de flagrante insegurança jurídica e de atentado ao direito adquirido. Por tudo, não há que se falar em nulidade dos alvarás 104/67 e 210/67. (...)*

*Em face do exposto, nega-se provimento aos recursos voluntário do Ministério Público do Estado de São Paulo e ao reexame necessário pro societatis (art. 19, Lei nº 4.717/65). MARREY UINT, Relator.*

Desse caso, podemos tirar grandes lições para traçar os passos que queremos seguir com o fim de garantir a preservação dos recursos naturais de que ainda dispomos. A primeira se refere ao atrito entre as próprias autoridades públicas que detêm competência concorrente para a função de proteger o meio ambiente. A complexidade das normas e a constante alteração – aleatória, muitas vezes – fazem com que nem os próprios responsáveis pelo licenciamento entendam o que é ou não permitido, o que é ou não nocivo.

O segundo aspecto, não menos importante, refere-se à função social que determinado empreendimento é capaz de proporcionar para a sociedade, gerando circulação de riquezas, empregos, tributos e consumo, de modo que as duas questões podem coexistir harmoniosamente.

Nesse sentido, a simplificação de atos jurídicos, por exemplo, é um caminho pelo qual se é possível desfrutar de uma vasta gama de vantagens, o que não implica, necessariamente, condutas liberais. Afinal, não é o número de normas que garantirá a preservação do meio ambiente como se almeja, mas a qualidade dessas normas e as nossas capacidades de conscientização e de ação.

Partindo dessas premissas, talvez o Brasil tenha agora uma excelente

oportunidade de reconstruir o ordenamento jurídico pertinente à matéria ambiental, objetivando conferir maior eficiência a esse fim. Trata-se das propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional.

O primeiro é o Projeto de Lei nº 3.729/2004, de coautoria dos deputados federais Luciano Zica, Walter Pinheiro, Zezéu Ribeiro e outros, e que dispõe que, para instalações de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, será exigido Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), com ampla publicidade, distribuído com tramitação sob regime de urgência.

O segundo projeto que convém destacar é o do Senado, o PLS nº 654/2015, de autoria do senador Romero Jucá, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.

Ambas as propostas devem percorrer ainda um longo caminho. De qualquer forma, verificou-se o tratamento de diversos pontos que, para os Ministérios Públicos, por exemplo, representam grande preocupação, em razão da flexibilização que se pretende. Esses órgãos estão vendo com muito receio os seguintes itens, entre outros pontos apontados principalmente pelos Ministérios Públicos:

- I. No tocante aos prazos para as análises técnicas, a ideia de redução seria preocupante para algumas partes que interagem com a matéria;
- II. A eliminação de etapas do procedimento de licenciamento ambiental;
- III. Liberação da apresentação de documentos considerados essenciais

para alguns setores como o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA);

IV. Alta discricionariedade dos órgãos licenciadores;

V. Redução da participação de setores que detêm conhecimento técnico, e também da sociedade civil.

Algumas instituições já se manifestaram entendendo que as propostas fragilizariam o processo de licenciamento ambiental em favor de interesses exclusivamente econômicos, colocando em risco ainda mais elevado a proteção ao meio ambiente.

Por outro lado, estudos demonstram que é possível que estejamos experimentando prejuízos econômicos e ambientais em virtude da burocracia que acentua uma exploração de recursos de maneira desordenada e, conseqüentemente, ineficiente.

Essa análise decorre da pesquisa realizada pelo Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2006-2015, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que apontou que ao menos 33 hidrelétricas de pequeno porte poderiam estar em operação produzindo 11.855 MW, 10% a mais de energia. Isso não aconteceu, segundo especialistas, porque o plano do governo teria priorizado as grandes hidrelétricas, que geram impactos maiores ao meio ambiente.

A questão das hidrelétricas é apenas mais uma vertente impactada pelas normas de Direito Ambiental, cuja burocracia hoje existente tem tido apenas uma função: a de parar a produtividade do País mediante a trava dos órgãos envolvidos justamente por existirem tantas dúvidas e medo das conseqüências. [8]



## DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ATÉ 2030

Em setembro de 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) completou 70 anos. Para celebrar a data, chefes de Estado de mais de cem países se reuniram em Nova York, nos Estados Unidos, e estabeleceram 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável. Cada um deles tem uma série de metas que, no seu conjunto, somam 169.

As mensagens básicas do documento são a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões (incluindo a pobreza extrema, que é o maior desafio global e requisito indispensável para o desenvolvimento consciente) e a proteção do planeta da degradação para que possam atender às necessidades das gerações presentes e futuras.

Como de hábito em documentos da ONU, os objetivos são mais um estímulo do que um guia para ações concretas. Esses documentos fixam metas que poderão ser aplicadas pelos países-membros da organização de acordo com suas características locais e possibilidades.

Os combates à pobreza e à desigualdade social são propósitos universais, mas dependem da evolução da economia mundial e de fatores políticos que o documento não discute. Já a degra-

**EM EVENTO DA ONU,  
CHEFES DE ESTADO  
DE MAIS DE 100 PAÍSES  
ESTABELECEM  
DOCUMENTO COM 17  
OBJETIVOS SOBRE O TEMA  
E UM CONJUNTO  
DE 169 METAS**

dação ambiental e a mudança do clima são menos genéricas, sobretudo em razão do trabalho que levou à adoção do Acordo de Paris da Convenção do Clima (COP21). Nesse terreno, os impactos da decisão da ONU poderiam ser sentidos mais rapidamente.

O objetivo 12 propõe “assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis”, enquanto o objetivo 13 defende que “medidas urgentes sejam tomadas para combater a mudança do clima e seus impactos”, por meio da Convenção do Clima, que é o fórum internacional intergovernamental para negociar a resposta global à alteração climática.

Nas muitas propostas para atingir o objetivo consta, como metas para 2030, reduzir “pela metade o desperdício de

alimentos no mundo, em níveis de varejo e de consumidor” e substancialmente “a geração de resíduos por meio de prevenção, redução, reciclagem e reúso”, bem como “monitorar os impactos do desenvolvimento para o turismo sustentável que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais”.

Consumo sustentável é o que está sendo introduzido no País por meio da Política Nacional de Resíduos Sólidos e diversas outras medidas nas quais a FecomercioSP tem tido uma atuação importante, como a discussão de importantes temas no Conselho de Sustentabilidade – por exemplo, problemas de abastecimento de água, eficiência energética e logística reversa que objetiva a redução da disposição inadequada de resíduos – e o Prêmio Fecomercio de Sustentabilidade. O documento da ONU vai encorajar e legitimar as ações que atores locais já estão promovendo, como essas da FecomercioSP. [ & ]

***José Goldemberg é presidente do Conselho de Sustentabilidade da FecomercioSP e Cristiane Cortez é assessora do Conselho de Sustentabilidade da FecomercioSP***

