

RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL AMEAÇADO

RELATORES:

FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI

PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA

MEMBRO TITULAR DA 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

IVAN CARNEIRO CASTANHEIRO

PROMOTOR DE JUSTIÇA

MEMBRO DO GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE (GAEMA) PCJ-PIRACICABA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (MPSP)

TADEU SALGADO IVAHY BADARÓ JÚNIOR

PROMOTOR DE JUSTIÇA

MEMBRO DO GAEMA LITORAL NORTE, DO MPSP

1. INTRODUÇÃO. 2. DOS OBJETIVOS DA AUDIÊNCIA. 3. DOS PONTOS DISCUTIDOS. 3.1. PROJETOS DE LEI Nº 654/2015 DO SENADO E 3.729/2004 DA CÂMARA. 3.2. ALTERAÇÃO DAS RESOLUÇÕES Nº 01/1986 E Nº 237/1997 DO CONAMA. 3.3. PROBLEMAS DOS ÓRGÃOS LICENCIADORES. 3.4. AS CONSEQUÊNCIAS DE UM LICENCIAMENTO AMBIENTAL INADEQUADO. 3.5. A AUSÊNCIA DE VARAS JUDICIAIS ESPECIALIZADAS EM MEIO AMBIENTE. 4. DAS MEDIDAS JÁ TOMADAS PELOS AGENTES ENVOLVIDOS COM O TEMA. 5. DAS PROPOSTAS. 5.1. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS EM OUTROS ESTADOS DA FEDERAÇÃO. 5.2. INTENSIFICAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO E ARTICULAÇÃO JUNTO À CÂMARA DOS DEPUTADOS E AO SENADO FEDERAL. 5.3. MEDIDAS EXTRAJUDICIAIS CABÍVEIS. 5.4. MEDIDAS JUDICIAIS CABÍVEIS. 6. CONCLUSÃO.

1. Introdução

O Licenciamento Ambiental é procedimento administrativo pelo qual o órgão competente analisa previamente a viabilidade ambiental e estabelece as

condições de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Consubstancia-se, inquestionavelmente, em um dos principais e mais efetivos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, uma vez que possui envolvimento direto com a concretização dos princípios da Precaução, da Prevenção, da Publicidade, do Acesso à Informação e da Participação. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, da mesma forma, veio para dar segurança jurídica e ambiental para o Brasil, externando um compromisso constitucional de sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

Não se trata, portanto, de simples procedimentos formais a serem adaptados inconsequentemente às realidades político-econômicas, com vicissitudes sazonais.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, no exercício de sua função deliberativa e consultiva e devido à importância do tema, editou as Resoluções nº 01/1986 e nº 237/1997 que estabeleceram um patamar mínimo regulatório para a matéria, cuja legalidade já fora reconhecida pelo Poder Judiciário.

Posteriormente, sobreveio a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, trazendo regras de competência para o licenciamento.

O Decreto nº 8.437/2015, por sua vez, regulamentou o disposto no art. 7º, *caput*, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Inúmeras outras normas também foram editadas.

Atualmente, a questão ganhou evidência em função da tramitação, no Congresso Nacional e no CONAMA, em regime de urgência, de propostas de mitigação do regime jurídico do licenciamento ambiental no Brasil, sobretudo os Projetos de Lei nº 654/2015, do Senado Federal, e 3.729/2004, da Câmara dos Deputados, bem como o Processo MMA nº 02000.001845/2015-32, que analisa a alteração das Resoluções nº 01/1986 e nº 237/1997.

Considerando a relevância e a abrangência do tema, bem como a necessidade de aprofundamento das discussões, com participação ampla, efetiva e concreta da sociedade civil, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – 4CCR e Procuradores Regionais da República Conselheiros junto ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, por meio do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente – GAEMA, Núcleos Cabeceiras, PCJ Piracicaba e Litoral Norte, convocaram audiência pública a fim de promover um debate sobre os impactos das recentes propostas de alterações no licenciamento ambiental no Brasil, em curso no Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 654/15 e Projeto de Lei nº 3.729/04) e CONAMA (revisão e alteração das Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97, proposta da ABEMA).

Realizada em 8 de março de 2016 no Auditório da Procuradoria Regional da República da 3ª Região, a Audiência contou ainda com a participação do Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, da Procuradora-Chefe da Procuradoria Regional da República da 3ª Região, de membros do Ministério Público Federal e do Estado de São Paulo, com representantes do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente - ABRAMPA, do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental - PROAM, além de outras autoridades, entidades e cidadãos interessados em discutir o tema.

Dessa Audiência extraiu-se Ata Circunstanciada (45 laudas), (publicada no Diário Oficial do Estado, em 13/04/16), conforme previsto no Artigo 6º, do Edital de Convocação, e foi elaborado o presente Relatório, em conformidade com o Artigo 6º, da Resolução nº 82/2012, do Conselho Nacional do Ministério Público.

2. Dos objetivos da Audiência

Segundo a Resolução nº 82/2012 do CNMP, as Audiências Públicas são um mecanismo pelo qual o cidadão e a sociedade organizada podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais ligadas ao zelo do interesse público e à defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral.

Nesse sentido, o artigo 6º da Resolução prevê que:

Art. 6º Ao final dos trabalhos que motivaram a audiência pública, o representante do Ministério Público deverá produzir um relatório, no qual poderá constar a sugestão de alguma das seguintes providências:

- I - arquivamento das investigações;
- II - celebração de termo de ajustamento de conduta;
- III - expedição de recomendações;
- IV - instauração de inquérito civil ou policial;
- V - ajuizamento de ação civil pública;
- VI - divulgação das conclusões de propostas de soluções ou providências alternativas, em prazo razoável, diante da complexidade da matéria.

Especificamente para a Audiência sobre o Licenciamento Ambiental, os artigos 2º e 3º do Edital de Convocação estabeleceram os seguintes objetivos:

Art. 2º Debater, à luz dos aspectos jurídicos, técnicos, de gestão participativa e referentes à viabilidade/condições de gestão por parte dos órgãos do SISNAMA, a adequabilidade das propostas de alteração do licenciamento ambiental no Brasil em curso no Congresso Nacional e CONAMA – revisão e alteração das Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97, proposta da ABEMA, processo nº 02000.001845/2015-32, do Ministério do Meio Ambiente.

Art. 3º Obter esclarecimentos que sustentam às várias posições dos membros do MP quanto ao tema e permitir a manifestação dos interessados a respeito dos seguintes pontos:

- 1 – licenciamento ambiental, iniciativas de alteração, aspectos positivos e negativos;
- 2 – obrigação de respeito à Constituição Federal e à Política Nacional do Meio Ambiente, bem como a preservação dos princípios gerais do direito ambiental nas propostas em questão;
- 3 – análise objetiva das insuficiências e fragilidades nos órgãos do SISNAMA no cumprimento da tarefa do licenciamento ambiental no Brasil;
- 4 – necessidade de avaliação da compatibilidade da proposta de alteração das Resoluções com os objetivos e finalidades do CONAMA – artigos 4º e 6º, caput, inciso II da Lei nº 6938/81;
- 5 – a importância do licenciamento nos aspectos sócio-econômicos e ambientais e na qualidade de vida das pessoas afetadas pelos empreendimentos licenciados.

Em síntese, a Audiência teve por escopo expor à sociedade e às entidades participantes a problemática aqui discutida, permitindo um debate democrático sobre os pontos citados nos artigos supramencionados, bem como de colher subsídios e elementos que permitam, aos Órgãos Ministeriais envolvidos, o aperfeiçoamento de sua convicção e a adoção das estratégias e medidas processuais e extraprocessuais cabíveis.

3. Dos pontos discutidos

3.1. Projetos de Lei nº 654/2015 do Senado e 3.729/2004 da Câmara.

Os Projetos de Lei de alteração do Licenciamento Ambiental ganharam força e regime de urgência em razão da chamada “**Agenda Brasil**”, um pacote de medidas que tem como objetivo amenizar as crises política e econômica, por meio da “desburocratização” de empreendimentos considerados estratégicos.

Nesse “pacote” ainda estão, dentre outras medidas, a MP 630 (Regime diferenciado de licitação, convertida na Lei 12.980-/14), MP 700 (desapropriação de empresa privada) e MP 703 (flexibilização de acordos de leniência).

Nesse contexto, criticou-se a premissa de que é preciso mitigar as normas de proteção e cuidado científico para que o processo de licenciamento seja mais célere e não constitua “obstáculo” para o desenvolvimento econômico.

Houve consenso no sentido de que a principal causa de morosidade dos licenciamentos decorre da insuficiente estrutura material e humana dos órgãos ambientais e não do procedimento, que tem por função avaliar todos os pontos relevantes para a prevenção, amenização e compensação dos impactos ambientais causados pelos empreendimentos.

Destacou-se, ainda, que a simplificação do procedimento, tal como proposta, não é racional, acarretando tão somente exclusão indevida de etapas, sem argumentos técnicos para tanto.

Lembrou-se que, a fragilização do licenciamento, na forma pretendida pelos Projetos de Lei, aumenta sobremaneira os riscos de desastres ambientais, tendo sido citadas diversas tragédias que afetaram a vida, a saúde e a segurança das pessoas e o meio ambiente, como fruto de falhas no licenciamento e das posteriores fiscalizações, sendo o exemplo mais recente o do rompimento das barragens da SAMARCO em Mariana/MG.

Concluiu-se que a mitigação do licenciamento, além de ser inconstitucional e violar os compromissos assumidos pelo Brasil no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, na Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos e na COP 21, enseja insegurança jurídica, uma vez que dará margem a diversas demandas judiciais, as quais acabarão por desaguar no Supremo Tribunal Federal, possivelmente depois de muitos anos de indesejáveis incertezas econômicas e ambientais.

Não será prevendo prazos exíguos e fatais para manifestações técnicas de entidades com estrutura material e humana insuficiente (tais como nos

casos da FUNAI, ICMBIO, Ministério da Saúde, IPHAN, FUNAI e Fundação Palmares), sobre o empreendimento em fase de licenciamento ambiental, sob pena de concordância tácita com sua aprovação, que se estará alcançando a eficiência e as funções/finalidades do licenciamento ambiental, de maneira a conciliar o desenvolvimento econômico, a defesa do meio ambiente e a dignidade da pessoa humana, tal como previsto no art. 170 da Constituição Federal.

Caso assim se proceda, estar-se-á abrindo mão de analisar, adequada e previamente, a viabilidade ambiental de empreendimentos e de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental, de se identificar e de estabelecer as necessárias medidas de mitigação e de compensação dos danos ambientais, para preservar e/ou conservar os recursos naturais indispensáveis à vida humana com qualidade (presentes e futuras gerações), à fauna e à flora, bem como definição de medidas de acompanhamento e monitoramento.

Muito mais coerente seria o aprimoramento da agilidade e da eficiência do licenciamento por meio do aparelhamento técnico dos órgãos ambientais públicos, com a melhoria e adequação dos equipamentos, das tecnologias e do corpo técnico, propiciando-lhes dar suporte às demandas em tempo razoável, sem suprimir a elaboração de estudos complementares e/ou análises adequadas daqueles apresentados pelos empreendedores, antes de se manifestarem sobre a viabilidade ou não do licenciamento ambiental.

Sobre as alterações em espécie, debateu-se sobre a irreal fixação de prazos exíguos para a concessão da licença ambiental, bem como sobre a inadmissível pretensão de se reconhecer a anuência do órgão licenciador em caso de decurso de prazo sem manifestação. Trata-se de institucionalização da licença tácita que, tendo em vista a já comentada falta de estrutura para atender aos prazos que se pretende estabelecer com os novos regramentos propostos, corre o sério risco de se tornar regra no Brasil, caso haja as alterações legislativas nesse sentido.

A ausência de vontade política para investimentos na adequada estruturação desses órgãos licenciadores nas esferas federal e estadual, visando à agilidade e segurança do licenciamento ambiental, bem como o inexorável

desejo de aceleração do crescimento não pode ser mote para simplificação do licenciamento e para a imposição de inadmissíveis retrocessos legislativos, para a supressão ou abreviação de políticas preventivas e corretivas para a sustentabilidade, colocando em risco a sobrevivência, a preservação dos ecossistemas, a saúde e a qualidade de vida humana, assegurados na Constituição Federal Brasileira.

Também foi discutida a previsão de modalidades de licenciamento especial, nas quais há possibilidade de supressão de uma ou mais fases do procedimento de licenciamento e de dispensa de documentos técnicos essenciais (EIA/RIMA inclusive), mesmo para projetos que envolvam atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Especificamente em relação ao PL em trâmite no Senado Federal (PL 654/16), há previsão de ritos especiais sumaríssimos para empreendimentos considerados estratégicos ao desenvolvimento nacional, cuja disciplina estabelece níveis mínimos de controle e prevenção. Tais empreendimentos, que serão definidos por decreto da Presidência da República, são justamente os que causam os maiores impactos ambientais e precisam de maior controle.

Não se pode confundir Avaliação Ambiental Integrada (AAI), ou mesmo o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), pois eles se complementam e a existência de um ou mais deles pode não dispensar os demais, a depender das peculiaridades de cada caso, não podendo haver uma tipologia pré-definida e peremptória para cada uma das modalidades de licenciamento ambiental.

A premissa nesses projetos de flexibilização do licenciamento ambiental é a eliminação das fases de elaboração de projetos de mitigação, preservação e compensações ambientais, por parte do empreendedor, agilizando-se, assim, o procedimento de licenciamento. Nesses casos, em se dispensando o EIA-RIMA, haverá inconstitucionalidade da norma, frente ao disposto no art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

Apontou-se, também, como objeto de especial preocupação, o tratamento insuficiente conferido ao tema da cumulatividade e sinergia de impactos para a uma dada região, excessiva ampliação da discricionariedade do órgão

licenciador na dispensa de etapas e exigências de estudos técnicos e a 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.

Por fim, destacou-se a ausência de qualquer justificativa idônea para que projetos de lei que recaem sobre tema de tamanha complexidade e relevância social tramitem em regimes de urgência ou sob ritos sumários, em ambiente de pouca transparência e baixíssimos níveis de debate público, em evidente violação aos princípios da informação e da democracia participativa, consagrados no art. 5º, XXXIII e art. 1º, parágrafo único, da CF/88, no art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e no art. 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos.

3.2. Alteração das Resoluções nº 01/1986 e nº 237/1997 do CONAMA.

A proposta original de alteração das Resoluções nº 01/1986 e nº 237/1997 do CONAMA foi apresentada pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA. Ela remete aos Estados, sem estabelecer um procedimento metodológico, a definição de significativo impacto ambiental.

O Grupo de Trabalho do CONAMA, responsável por analisar a proposta, tentou estabelecer uma definição com uma tabela, sem considerar os aspectos ambientais da localização do empreendimento, focando apenas no porte e no potencial poluidor.

Esse critério foi amplamente criticado, considerando ser fundamental que haja uma avaliação da localização do empreendimento em função das atividades que serão ali exercidas.

Com efeito, mesmo atividades de médio potencial poluidor podem gerar significativo impacto ambiental, a depender dos efeitos cumulativos e da sensibilidade do ecossistema em que elas se localizarem.

A alteração retira a participação dos afetados no processo decisório. Há mitigação da participação popular e supressão da oitiva dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Questões sociais, tais como a situação dos povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais não foram consideradas.

Há, ainda, permissão ao autolicensing, transferindo ao empreendedor a competência para realizar consulta pública e elaborar relatório destinado ao órgão ambiental. Requerimento de licenciamento não pode ter o mesmo efeito que deferimento da emissão de licença ou outorga. Nesse ponto também foi abordada a problemática do Estado empreendedor que se autolicensing.

A realização do EIA-RIMA por equipe técnica diretamente contratada pelo empreendedor também foi alvo de críticas, tendo-se em vista que o empreendedor deve custear o procedimento sem vinculação com sua realização, visando garantir a imparcialidade técnica na apresentação de alternativas técnico-locais, bem como de medidas mitigadoras e compensatórias.

3.3. Principais problemas dos órgãos licenciadores.

Como já dito, a morosidade no processo dá-se em razão da estrutura insuficiente dos órgãos e não das etapas do procedimento.

Nesse sentido, foi exposto que o corpo técnico habilitado não é o bastante para conduzir os processos de licenciamento, principalmente em alguns órgãos estaduais e municipais. Alguns órgãos sequer possuem sistema informatizado e atualizado que possibilite a integração de dados.

Some-se que, no âmbito do IBAMA, as equipes de trabalho são instáveis, suscetíveis à pressão política e econômica. Houve depoimentos e denúncias

de assédio moral e ingerências indevidas da Diretoria no trabalho técnico dos analistas, bem como fechamento de unidades do ICMBIO e do IBAMA, no Estado de São Paulo, em prejuízo do licenciamento ambiental adequado.

Por sua vez, foi discutida a paridade na representação no CONAMA. Há notório desequilíbrio entre aqueles que defendem exclusivamente o meio ambiente e os outros (acentuadamente em maior proporção) que labutam em prol de interesses distintos (econômicos, sociais, políticos) impedindo que as decisões sejam alcançadas de forma equilibrada.

De outro lado, a ABEMA, entidade que representa os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente e deveria promover a proteção ambiental, estranhamente é autora da proposta que altera as resoluções CONAMA, demonstrando o desvio de suas finalidades.

Também se abordou a legitimidade do procedimento de análise da alteração do Licenciamento Ambiental pela Câmara Técnica do Grupo de Trabalho do CONAMA, relatando-se que ela foi instalada durante o período de feriados de fim de ano e sua consulta pública foi realizada no período de carnaval, com prazos exíguos, prejudicando os debates e oferecimento de propostas consistentes e viáveis, devendo ser reaberta essa fase de consultas públicas e coletas de contribuições técnico-jurídicas.

3.4. As consequências de um Licenciamento Ambiental inadequado.

Como se sabe, o Licenciamento Ambiental tem como principal objetivo a prevenção e a precaução de impactos ambientais. Sua realização de forma inadequada, bem como o mau uso dos conceitos ambientais, mascaram determinadas situações e apontam para um resultado de permissividade e abandono.

Foram mencionadas **as situações dos mananciais, a crise hídrica, o fracionamento indevido do Rodoanel, o desastre da mineração em**

Minas Gerais e Espírito Santo, a questão dos aterros sanitários, citando-se uma carta de diretrizes de exploração de aterro sanitário no município de Araçatuba, a qual está sendo impugnada pelo Ministério Público, com liminar concedida, e os problemas do Licenciamento dos projetos olímpicos, tais como dispensa indevida de EIA/RIMA, ausência de participação pública, apresentação de alternativas locacionais inviáveis, entre outros.

Discutiu-se que a poluição do ar, diretamente envolvida com a questão dos licenciamentos ineficientes, é a principal causa ambiental de mortes no mundo, ultrapassando a malária e a falta de saneamento ambiental, sendo o sexto fator de risco em morte por doença cardiovascular.

Destacou-se que os parâmetros de controle da qualidade do ar ainda não foram efetivados. Citou-se que, no Rio de Janeiro, a Constituição Estadual possui dispositivo prevendo que nenhum padrão de qualidade ambiental será inferior ao estabelecido pela OMS, o que foi usado como fundamento para demandas contra cimenteiras e siderúrgicas.

Condenou-se, ainda, a possibilidade de licenciamento sem a necessidade de prévia outorga do uso da água e sem a avaliação de bens de natureza arqueológica. Tais situações são agravadas quando os licenciamentos são irregulares.

3.5. A ausência de varas judiciais especializadas em Meio Ambiente.

O Poder Judiciário possui papel fundamental no cenário aqui exposto, porque cabe a ele garantir a efetiva proteção aos direitos fundamentais. Países desenvolvidos, como a Nova Zelândia, possuem cortes supremas ambientais. O Estado de São Paulo, entretanto, não possui nenhuma Vara Especializada.

No Brasil há carência de Juízes e Juízos especializados na matéria, prejudicando a análise de certas situações, principalmente casos em que há pressões para realização de obras públicas.

4. Das medidas já tomadas pelos agentes envolvidos com o tema

Inicialmente, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal emitiu o Parecer Jurídico nº 4/2015, atestando que o Projeto de Lei nº 654/2015 do Senado Federal viola os princípios do não retrocesso, da precaução e da publicidade, apontando, ainda, sobre a necessidade de articulação de todos junto ao Congresso Nacional para que se evite sua aprovação.

Além disso, foi enviada a Recomendação nº 01/2016 à Presidente do CONAMA, bem como ofícios às diversas lideranças partidárias no Senado Federal, apresentando os fundamentos do Parecer, com o intuito de convencer os Congressistas a não aprovarem o Projeto.

Ainda, o Representante do Ministério Público Federal no CONAMA oficiou a Ministra do Meio Ambiente, requisitando providências com relação às irregularidades que envolvem a proposta da ABEMA para alterar a normatização sobre licenciamento ambiental.

Em resposta, a Advocacia-Geral da União, por meio da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, emitiu o Parecer nº 115/2016 defendendo a validade dos atos praticados.

Por sua vez, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio da Procuradoria Geral de Justiça, publicou as Notas Técnicas nº 30¹ e 31/2016², posicionando-se contrariamente aos Projetos de Lei (PL) nº 654/2015 e 3729/04, que dispõem sobre o procedimento de licenciamento ambiental.

No mesmo sentido, os Ministérios Públicos dos Estados do Rio de Janeiro e Paraná emitiram, respectivamente, o Ofício Conjunto nº 01/2016/CAOMA e GATE MPRJ e o Parecer 01/2016, repudiando a alteração das resoluções do CONAMA.

¹ Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/notas_tecnicas/Nota%20tecnica%20-%20PLS%20-%20654-2015%20\(3\).pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/notas_tecnicas/Nota%20tecnica%20-%20PLS%20-%20654-2015%20(3).pdf)

² [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/notas_tecnicas/Nota%20tecnica%20-%20PL%203729-04%20-%20FINAL%20\(3\).pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/notas_tecnicas/Nota%20tecnica%20-%20PL%203729-04%20-%20FINAL%20(3).pdf)

Há, ainda, um inquérito civil instaurado por três núcleos do GAEMA (Litoral Norte, Cabeceiras e PCJ-Piracicaba) do Ministério Público do Estado de São Paulo (IC nº 14.0701.000009/2016-0, ora em trâmite perante o GAEMA Núcleo Cabeceiras), cujo objetivo é acompanhar as propostas de alterações legislativas. Este procedimento tem por objetivo a reunião de documentos técnicos, análises jurídicas concernentes às propostas de alteração legislativas, manifestações da sociedade civil e de instituições públicas, de modo a servir de subsídio para adoção das medidas administrativas e judiciais pertinentes ao tema, tais como, expedição de Recomendações Administrativas, representações para fins de ajuizamento de ações civis públicas e outras.

Outrossim, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente - ABRAMPA - emitiu um manifesto contrário ao Projeto de Lei nº 654/2015 do Senado, evidenciando o retrocesso e a flexibilização que está tentando se realizar.³

O Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental – PROAM, elaborou uma Carta Aberta à Sociedade Brasileira contra as Ameaças ao Licenciamento Ambiental, a qual foi assinada por mais de 100 entidades não governamentais do Brasil⁴.

De outro lado, o Instituto Socioambiental – ISA emitiu nota técnico-jurídica sugerindo diversas alterações na proposta realizada pela ABEMA⁵.

De igual forma, o Fórum do Movimento Ambientalista do Paraná manifestou, em carta aberta, um alerta sobre os perigos da flexibilização do Licenciamento Ambiental contidos nas alterações em debate.

Assim, para que se consiga a maior efetividade possível na adequação das regras do licenciamento ambiental ao desenvolvimento econômico sustentável, as providências a serem tomadas devem considerar o que já foi realizado, evitando duplicidade e superando eventuais equívocos.

³ http://www.abrampa.org.br/noticias_listar.php?idNoticia=146

⁴ <http://www.proam.org.br/acontecimento.asp?ID=122>

⁵ https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnico-juridica_-_licenciamento_ambiental_-_isa_-_versao_05.04.2016.pdf

5. Das propostas

5.1. Realização de Audiências em outros Estados da Federação.

Em primeiro lugar, tendo em vista a importância e a abrangência do tema, necessário se faz a realização de Audiências Públicas em outros Estados da Federação, com a maior urgência possível, para que se dê ampla publicidade ao problemas aqui narrados, se aprofunde a discussão e se traga à baila a realidade e as peculiaridades de cada localidade.

De fato, é importante a multiplicação, em âmbito nacional, de um movimento de debate sobre o assunto, convidando os colegas dos Ministérios Públicos Estaduais a encabeçarem, lado a lado, o movimento com o MPF, a exemplo do que vem ocorrendo no Estado de São Paulo. Poderão ser enviados os modelos utilizados na audiência pública em São Paulo, para eventualmente servirem de base às demais reuniões.

Os elementos colhidos, ao final, deverão fazer parte de um relatório unificado, integrando os pontos discutidos em cada Audiência Pública, a ser remetido ao Procurador-Geral da República, aos Procuradores Gerais de Justiça de cada Unidade da Federação, ao Ministério do Meio Ambiente, ao CONAMA, ao Congresso Nacional e às demais entidades envolvidas com a proteção do Meio Ambiente. Com a remessa das sugestões e/ou críticas colhidas durante essas audiências espera-se das esferas legislativas e governamentais competentes a devida apreciação, com vistas a incorporá-las às propostas de alterações das regras do licenciamento ambiental em andamento.

5.2. Intensificação do acompanhamento e articulação junto à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

É importante a intensificação do acompanhamento e articulação junto à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, por meio da Assessoria de Assuntos Parlamentares da Procuradoria Geral da República, bem como diretamente pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, sem prejuízo das articulações jurídico-políticas dos Ministérios Públicos Estaduais e demais Órgãos envolvidos.

Ainda que a articulação já realizada tenha sido pouco frutífera até o momento, deve-se considerar que essa atuação preventiva é a mais eficaz para se evitar os danos futuros e certos que decorrerão da nova sistemática do licenciamento, caso aprovadas nas formas propostas.

Obtempere-se que os documentos citados no capítulo 4 deste relatório podem dar embasamento técnico para essa intervenção. Dever-se-á, ainda, incentivar a participação popular nesse processo.

Em um nível mais abrangente, deverá ser abordado que as medidas decorrentes da “Agenda Brasil”, em que pese o objetivo de combate à crise econômica, serão inconstitucionais e violarão compromissos internacionais assumidos pelo Brasil sempre que mitigarem direitos e garantias fundamentais.

Demonstrar-se-á, assim, que o pretense objetivo de desburocratização das atividades estratégicas terá efeito inverso, considerando a instabilidade jurídica e o grande número de demandas que certamente serão propostas, correndo-se o risco de emperrar a tão desejada retomada do desenvolvimento econômico em bases sólidas e em consonância com as normas ambientais, tais como previstas na Carta Magna (em especial nos arts. 170 e 225).

5.3. Medidas extrajudiciais cabíveis.

Nesse ponto, deverá, inicialmente, ser levantada a relação de Tratados e Acordos Internacionais assinados pelo Brasil que tenham pertinência com o tema, destacando-se quais obrigações serão violadas com a alteração do

Licenciamento Ambiental, suas consequências e a possibilidade de Petição à Comissão Internacional responsável por sua fiscalização⁶.

Com relação aos atos praticados pelo CONAMA, deverá ser elaborada nova Recomendação, agora instruída com a ata da Audiência Pública e o presente relatório, bem como os demais documentos técnicos aqui citados, determinando que sejam considerados todos os pontos discutidos e requerendo a imediata suspensão do Processo MMA nº 02000.001845/2015-32, além de outras providências.

⁶ “Segundo, o patrimônio público ambiental é Patrimônio Natural da Humanidade, e deve ser protegido como espaço público, à luz dos princípios insculpidos na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972 (Declaração de Estocolmo); Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992; Agenda 21: Diretrizes para o desenvolvimento sustentável a longo prazo, a partir de temas prioritários, tais como: desmatamento, lixo, clima, solo, desertos, água, biotecnologia, etc.; Princípio para a Administração Sustentável das Florestas; Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), de 1992; Convenção sobre Mudança do Clima, de 1992; Resolução da Assembleia Geral da ONU: criando a Comissão de Desenvolvimento Sustentável; Convenção para Prevenção da Poluição do Mar por Navios - Preservação do meio ambiente marinho contra poluição por óleo e outras substâncias, visando a diminuição do despejo incidental, de 1973; Convenção para Prevenção da Poluição Marinha por Fontes Terrestres - Conjunto de medidas para proteção do meio ambiente marinho, de 1974; Convenção Regional do Kuwait sobre Proteção do Ambiente Marinho - Prevenir, combater a poluição do meio ambiente marinho, de 1978; Decreto n 76.623/75 - Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (1973); Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 (Decreto nº 5.687/2006) (Mérida) Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado de 2004 (Palermo) (Decreto nº 5.015/2004); UNODC - Resolução nº 16/07 aplicação da Convenção de Palermo para prevenção e combate ao tráfico ilícito internacional de produtos florestais, da fauna silvestre e de outros recursos biológicos das florestas; Conselho da Europa - Decisão-Marco 2008/841/JAI:(i) harmonização dos tipos penais dos Estados-membros para definir a ação de crime organizado; (ii) pessoas jurídicas responsáveis pelos delitos de associação criminosa; (iii) aplicação da Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (Eurojust) (crimes ambientais e associação criminosa); princípios do Equador.

Complementando estas iniciativas, tem-se ainda a instituição do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), implementado, em conjunto, pelo Banco Mundial, pelo Programa de Desenvolvimento da ONU (PNUD) e pelo Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP) (1991); Declaração do Direito ao Desenvolvimento (1986); Painel da ONU sobre Biodiversidade (1993); Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993; Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo) (1994); Convenção da ONU sobre o Combate à Desertificação (Paris) (1994); Segunda Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) (Istambul) (1996); Protocolo De Kyoto (1997); Conferência Mundial do Milênio da ONU (Nova York) (2000); Protocolo de Biossegurança de Cartagena (Canadá) (2000); Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio (Doha) (2001); Conferência Internacional da ONU sobre Financiamentos para o Desenvolvimento (Monterrey) (2002).

No mesmo sentido, o arcabouço legislativo brasileiro de proteção ao meio ambiente: Constituição Federal (artigo 5º, LXXIII, 23, I, III, IV, VI, VII, IX, XI, 24, VI, VII e VIII, 129, III, 170, VI, 186, II, 200, VIII, 220, §3º, II e 225); Lei Federal nº 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente; Decreto Federal nº 99.274/90; Lei nº 9.985/2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; Lei nº 11.428/2006 – Mata Atlântica; a Lei nº 11.284/2006 – Gestão de florestas públicas para a produção sustentável; Lei nº 12.651/2012 – Código Florestal; Resolução CONAMA nº 01/1986 e 237/97 – Licenciamento Ambiental; Portaria MMA nº 09/2007 – Reconhecimento de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira; Banco Central: Resolução nº 4.327/2014 – Responsabilidade Socioambiental; Protocolo Verde: Instituições Financeiras Públicas Brasileiras e Ministério do Meio Ambiente; BNDES: Guias Socioambientais de Abastecimentos de Água e Esgotamento Sanitário e Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável de 1995 (Protocolo Verde); Conselho Federal de Contabilidade (CFC): critérios para o exercício contábil dos passivos e ativos socioambientais das pessoas jurídicas empresariais (Resolução nº 751/1993 e NBC T nº 15/2004); Lei nº 12.850/2013; Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Complementar nº 131/09 – Lei da Transparência; Lei nº 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação; Lei nº 10.650/03 – Lei da Transparência do SISNAMA. No Estado do Paraná, a Lei nº 10.066/1992, cria a Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA e a entidade autárquica Instituto Ambiental do Paraná – IAP. A Lei nº 10.247/1993 dispõe que é competência do IAP, a fiscalização pelo cumprimento de normas de proteção da flora e da fauna no Estado do Paraná. O Decreto Estadual nº 1.502/1992 aprova o Regulamento do Instituto Ambiental do Paraná – IAP e a Instrução Normativa nº 001/2011 – IAP/GP estabelece critérios para a instrução de procedimentos administrativos junto ao IAP.”

(VIDE: “Projeto REDEAMBIENTAL do MP-PR – Bacia Litorânea”, Ministério Público do Estado do Paraná - Ofício nº 52/2016 - Rede Ambiental Curitiba, 07 de março de 2016); Assunto: propostas sobre Minuta de Resolução do CONAMA, que dispõe sobre critérios e diretrizes gerais para o licenciamento ambiental.”, assinado pela Dra. Priscila da Mata Cavalcante, DD Promotora de Justiça Coordenadora Regional da Bacia Litorânea).

Na mesma toada, deverão ser requisitadas informações sobre as denúncias realizadas no âmbito da legitimidade do Grupo de Trabalho do CONAMA, mormente com relação à publicidade de seus trabalhos, possibilidade de participação popular e dos motivos que justificaram sua instalação durante o período de feriados.

No que tange ao problema da paridade na representação dos membros do CONAMA, caberá requisição de providências antes da deliberação do tema, sob pena de ilegalidade e ilegitimidade da eventual decisão.

Em relação às denúncias de assédio moral e ingerências indevidas no trabalho dos servidores do IBAMA, serão encaminhadas cópias dos documentos pertinentes ao Órgão do Ministério Público Federal com atribuição, para eventuais providências cabíveis.

No que concerne à especialização do Poder Judiciário, serão adotados os mecanismos institucionais para suscitar a discussão e/ou viabilização da criação de Varas especializadas para processarem e julgarem ações que tenham por objeto o direito ambiental, ainda que não seja com exclusividade.

Por sua vez, caberá expedição de Recomendação aos Órgãos Ambientais competentes para que sejam definidos os parâmetros de controle da qualidade do ar, com a fixação de prazo razoável para sua implementação.

Saliente-se que as Recomendações ora propostas poderão ser emitidas pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal ou diretamente pelos demais Órgãos dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais envolvidos, conforme suas atribuições.

A atuação deverá ser racional e coordenada, afim de se evitar duplicidade e incoerências.

Por derradeiro, deverá ser dada ampla publicidade à ata da Audiência, ao presente relatório e todos os documentos mencionados, bem como aos que vierem a ser elaborados no decorrer das próximas audiências.

5.4. Medidas judiciais cabíveis.

Considerando a iminente aprovação dos projetos de Lei nº 654/2015, do Senado, e 3.729/2004, da Câmara, que, conforme discutido, possuem conteúdo material inconstitucional, poderá ser adiantada a elaboração de uma exposição de motivos para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, visando encaminhamento ao Procurador-Geral da República.

Destaque-se que o Inquérito Civil nº 14.0701.0000009/2016-0, instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em trâmite pelo GAEMA Cabeceiras, com âmbito estadual, o qual acompanha as propostas de alterações legislativas, poderá auxiliar a instruir a peça.

Com relação à alteração das Resoluções nº 01/1986 e nº 237/1997 do CONAMA há possibilidade de busca de uma tutela inibitória, com imposição de obrigação de não fazer, tendo em vista a relevância dos argumentos discutidos e o receio de ineficácia dos eventuais provimentos reparatórios a serem propostos somente após a mitigação do processo de licenciamento.

Em último caso, aprovadas as alterações, é de ser proposta ação civil pública buscando anular o ato, suspender os procedimentos eventualmente realizados sob égide da nova normatização e reparar os danos concretizados.

Por conseguinte, cópias de todo o material citado deverão ser remetidas ao Órgão Ministerial com atribuição para a causa para que providencie as medidas sugeridas, respeitada a sua independência funcional.

6. Conclusão

Os debates promovidos no âmbito da Audiência Pública, bem como os pareceres técnicos emitidos pelas entidades envolvidas, evidenciaram a inconstitucionalidade dos Projetos de Lei nº 654/2015 (Senado) e 3.729/2004 (Câmara), e do Processo MMA nº 02000.001845/2015-32, que analisa a alteração das Resoluções nº 01/1986 e nº 237/1997 do CONAMA.

Portanto, em cotejo com os objetivos apontados em seu Edital de Convocação, verifica-se que a Audiência Pública atendeu às suas expectativas, possibilitando ao Ministério Público aperfeiçoar o seu posicionamento sobre a matéria, ressalvada a necessidade de continuidade dos debates em outros Estados da Federação, conforme decidido naquela oportunidade, providências que estão em andamento.

Por derradeiro, considerando a insuficiência das medidas até então tomadas, **a atuação Ministerial deve ser imediata e priorizar a adoção de medidas mais eficazes**, tal como fora aqui proposto, para se evitar a alteração do regime jurídico do Licenciamento Ambiental no Brasil, visto que algumas das propostas tramitam em regime de urgência.

São Paulo, 20 de abril de 2016.

FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA
MEMBRO TITULAR DA 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

IVAN CARNEIRO CASTANHEIRO
PROMOTOR DE JUSTIÇA
GAEMA PCJ-PIRACICABA- MPSP

TADEU SALGADO IVAHY BADARÓ JÚNIOR
PROMOTOR DE JUSTIÇA
GAEMA LITORAL NORTE - MPSP