



Sociedade Brasileira de Espeleologia

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscip
Fundada em 1º de novembro de 1969
CNPJ 52.168.481/0001-42

www.cavernas.org.br sbe@cavernas.org.br



Of. DIR: 008/2021

REF: Ofício de Encaminhamento da NTJ

Campinas, 08 de dezembro de 2021.

A Suas Excelências os Senhores

Senador Jaques Wagner, Presidente da Comissão de Meio Ambiente

Senador Acir Gurgacz, Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Senado Federal - Praça do Três Poderes - Brasília, DF

Senhores Senadores,

Encaminho-lhes, para o conhecimento de Vossas Excelências, da relatora do Projeto de Lei nº 2.159 de 2021, Senadora Kátia Abreu e demais membros da Comissão de Meio Ambiente e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, em anexo, a Nota Técnico-Jurídica da Sociedade Brasileira de Espeleologia contendo análise crítica de mudanças propostas pelo referido projeto de lei e também sugestões de emendas.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários e, desde já, agradecemos a confirmação de recebimento deste *e-mail* e anexo.

Respeitosamente,

JOSE ROBERTO

CASSIMIRO:00120271621

Assinado de forma digital por JOSE

ROBERTO CASSIMIRO:00120271621

Dados: 2021.12.08 20:33:28 -03'00'

José Roberto Cassimiro
Presidente da Sociedade Brasileira de Espeleologia
Gestão 2021 – 2023

NOTA TÉCNICO-JURÍDICA DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESPELEOLOGIA

Referência: Projeto de Lei 2159/2021 que dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências.

Trata-se de análise do **Projeto de Lei 2159/2021** em trâmite no Senado Federal, sendo a numeração recebida naquela Casa após aprovação do texto do Projeto de Lei nº 3.729-D de 2004 pela Câmara dos Deputados.

O projeto dispõe sobre o licenciamento ambiental, sendo que a presente nota faz um recordo do assunto no que se refere à questão do patrimônio espeleológico brasileiro. Os principais pontos trazidos pelo projeto são, em suma, no sentido de (a) modificar a forma de intervenção de entidades que não participam do Sisnama – a exemplo do IPHAN e correlatas pessoas jurídicas estaduais que dedicam-se à proteção do meio ambiente cultural, além dos gestores de Unidades de Conservação – no licenciamento ambiental, tornando-as meramente consultivas; (b) concentração na autoridade licenciadora do poder de decisão sobre os estudos ambientais a serem exigidos e seu conteúdo, sem previsão em normas orientadoras e sem menção à necessidade de realização especificamente de estudos espeleológicos; (c) previsão da licença por adesão e compromisso, baseada na autodeclaração do empreendedor, dispensados estudos ambientais; (d) opção pela definição da forma ou dispensa de licenciamento de acordo com a tipologia do empreendimento, sem considerar-se o seu potencial poluidor ou degradador do empreendimento; (e) escanteamento da participação dos Municípios do licenciamento; (f) previsão de várias formas de exclusão de responsabilidade civil e criminal; (g) previsão de diversas formas de participação no licenciamento.

Todas as alterações acima pontuadas, com exceção do item “h”, que é bem-vindo, enfraquecerão a proteção ao patrimônio espeleológico brasileiro, em inaceitável retrocesso ambiental, conforme será explicitado.

Para análise do Projeto de Lei, incursiona-se de forma breve no objeto de proteção jurídica, passando-se pelas noções de patrimônio espeleológico e cavidades naturais subterrâneas, bem como os riscos que esses bens sofrem em confronto com atividades econômicas. Procura-se, também, compreender as normas nacionais que tratam do assunto, que constituem microssistema de proteção ao patrimônio espeleológico. Além disso, aborda-se, especificamente as alterações propostas. Por fim, adentra-se no tema dos princípios contrariados pela minuta normativa.

I – DA IMPORTÂNCIA DO PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO

O conceito de cavidades naturais subterrâneas no Brasil é dado pelo Decreto n.^º 6640/08, no parágrafo único do art. 1º, que as define como

[...] todo e qualquer espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, popularmente conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, furna ou buraco, incluindo seu ambiente, conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora ali encontrados e o corpo rochoso onde os mesmos se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de suas dimensões ou tipo de rocha encaixante.

Extrai-se do conceito legal, primeiramente, que a cavidade natural subterrânea é gênero, do qual são espécies os diferentes tipos de espaços subterrâneos conhecidos popularmente como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, furna ou buraco.

Ainda, trata-se de ambiente complexo, que engloba os componentes vegetal, mineral, hídrico e faunístico, além da rocha encaixante, de qualquer tipo ou dimensão. A despeito da riqueza do patrimônio espeleológico, as cavidades naturais subterrâneas se encontram em risco.

A humanidade interage com cavernas e abrigos subterrâneos desde o paleolítico (idade da pedra lascada), época em que servia como moradia e proteção contra predadores e intempéries, além de serem locais de sepultamento e ritos religiosos. O Homem de Neandertal, espécie humana extinta, é conhecido como homem das cavernas, o que demonstra sua intensa dependência do ambiente subterrâneo.

À primeira vista, pode-se pensar em cavernas como ambientes inóspitos, escuros e pouco convidativos. No entanto, possuem relevante importância nos planos simbólico, ambiental, religioso, arqueológico, paleontológico, turístico e desportivo.

De fato, a caverna faz parte do imaginário humano, encontrando-se representada nas mais variadas formas de arte (pinturas, literatura, cinema etc) como símbolo do desconhecido, do oculto e da jornada do herói em busca de autoconhecimento. Não raras vezes, encontra-se também associada ao útero materno.

Descer às profundezas da terra significa dirigir-se para dentro e ir cada vez mais fundo, rumo a um mundo desconhecido, externo ou interno, ao passo que sair da caverna normalmente encontra-se associado ao nascimento e à iluminação. Nesse último sentido, na alegoria da caverna, Platão se utiliza desta como metáfora representativa do estado de ignorância, contrário à luz do conhecimento filosófico.

Do ponto de vista religioso, as cavernas foram, e ainda são utilizadas como locais de culto ao sagrado, pelas mais diversas religiões. Além disso, relacionam-se com a história do cristianismo, em razão de José, Maria e Jesus terem se ocultado em grutas na tentativa de fugir de Herodes.

Para a arqueologia, as cavernas são extremamente importantes, justamente por constituírem testemunho de épocas passadas e da forma como as comunidades então viviam, a partir de artefatos, ossadas e pinturas rupestres encontradas nestes locais após milhões de anos.

Da mesma forma que seres humanos, os bichos também buscavam abrigo nas cavernas, o que faz com que sejam alvo de especial atenção por parte da paleontologia, que procura por ossadas e outras partes de animais e plantas, além de eventuais marcas deixadas. As cavernas são, ainda, testemunhos de paleoclima, contendo evidências das diversas eras geológicas.

Além disso, são buscadas para fins de visitação turística e práticas desportivas, que podem envolver até mesmo desbravamento dos ambientes, ganhando feições científicas, com eventual filiação a associações de espeleologia, como a Sociedade Brasileira de Espeleologia e o Grupo Pierre Martin de Espeleologia.

Porém, para fins da presente Nota Técnico-Jurídica, interessa especialmente a importância ambiental das cavernas, como ecossistemas/geossistemas complexos e irrepetíveis, formados ao longo de milhões de anos, dotados de organismos endêmicos especialmente adaptados para a vida nestes ambientes, além de aquíferos subterrâneos e vegetação de cobertura associada, tudo dependente de interações físico-químicas específicas e de um equilíbrio frágil.

Dada sua importância para o homem e meio ambiente, as cavernas são tuteladas no ordenamento jurídico brasileiro em diversos sistemas. Cada um dos aspectos do meio ambiente (natural, artificial, cultural e do trabalho) possui um regime jurídico próprio e, o patrimônio espeleológico, integrado por bens naturais e culturais, é abarcado pelos respectivos regimes, além de ser contemplado em um microssistema particular.

No Brasil, a preservação do patrimônio espeleológico é objeto de conjunto normativo.

A Constituição Federal de 1988 previu as cavidades naturais como bens da União (art. 20, X), e também parte do patrimônio cultural da Nação brasileira:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor **histórico**, paisagístico, artístico, **arqueológico**, paleontológico, **ecológico** e **científico**. (grifo nosso).

Percebe-se da leitura do dispositivo constitucional que, para além de importantes ambientes naturais, as cavidades naturais subterrâneas são consideradas bens culturais por se tratarem de sítios de valor ecológico e científico, podendo ainda conter valor histórico, turístico, arqueológico, paleontológico, paisagístico e artístico, a depender do caso concreto.¹ De fato, dentre outros atributos, as cavidades podem conservar informações da vida pretérita, através dos sítios fossilíferos e arqueológicos, possibilitando o conhecimento de espécies de animais e vegetais fósseis, bem como o estudo cultural dos povos do passado; ademais, podem exercer o papel de importante fonte de atividade economicamente viável,

¹ Em Minas Gerais, as cavidades naturais subterrâneas também são consideradas como relevante patrimônio ambiental e cultural do Estado (art. 214, §7º da Constituição Estadual e Lei n.º 11.726/1994, respectivamente).

tais como o turismo, esporte e lazer, além de outros tipos de manifestações sociais, inclusive religiosas. A previsão do patrimônio espeleológico como sítio ecológico de relevância cultural encontra-se inclusive expressa no art. 3º da Resolução CONAMA 004/87².

A minuta de Projeto de Lei ora em análise modifica a sistemática de proteção e possibilita a redução no Patrimônio da União e prejuízos inestimáveis ao direito difuso ao meio ambiente equilibrado. Senão, vejamos.

II – ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES

II.1. Modificação na dinâmica de intervenções de entes não pertencentes ao SISNAMA

Trata-se aqui especificamente dos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

Art. 16. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

(...)

Art. 38. A participação das autoridades envolvidas definidas no inciso III do caput do art. 3º desta Lei nos processos de licenciamento ambiental observará as seguintes premissas:

I – não vincula a decisão da autoridade licenciadora;

II – deve ocorrer nos prazos estabelecidos nos arts. 39 e 40 desta Lei;

III – não obsta, no caso de sua ausência no prazo estabelecido, a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença;

IV – deve ater-se às suas competências institucionais estabelecidas em lei; e

V – deve atender ao disposto no art. 13 desta Lei.

Parágrafo único. Observado o disposto nos arts. 4º, 8º e 9º desta Lei, as autoridades envolvidas definirão, conforme suas competências institucionais, as tipologias de atividades ou de empreendimentos em que haverá sua participação no licenciamento ambiental.

Art. 39. Observadas as premissas estabelecidas no art. 38 desta Lei, a autoridade licenciadora encaminhará o TR para manifestação da respectiva autoridade envolvida nas seguintes situações:

I – quando nas distâncias máximas fixadas no Anexo desta Lei, em relação à atividade ou ao empreendimento, existir: a) terras indígenas com a demarcação homologada; b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados; ou c) áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos quilombos;

II – quando na ADA ou na área de influência direta sugerida da atividade ou do empreendimento existir intervenção em: a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata; b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata; c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata; ou d) bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata;

² Art. 3º - O Patrimônio Espeleológico Nacional é considerado patrimônio natural e como tal sítio ecológico de relevância cultural.

III - quando na ADA da atividade ou do empreendimento existir unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto Área de Proteção Ambiental (APA).

§ 1º As autoridades envolvidas terão prazo de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, para apresentar sua manifestação sobre o TR, contado da data de recebimento da solicitação por parte da autoridade licenciadora.

§ 2º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos no § 1º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento ambiental nem a expedição do TR definitivo, e o órgão licenciador deve utilizar o termo de referência padrão disponibilizado pela autoridade envolvida.

Art. 40. Observadas as premissas estabelecidas no art. 38 desta Lei, a manifestação das autoridades envolvidas sobre o EIA/Rima e sobre os demais estudos, planos, programas e projetos ambientais relacionados à licença ambiental ocorrerá nas seguintes situações: I - quando na AID da atividade ou do empreendimento existir: a) terras indígenas com a demarcação homologada; b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados; ou c) áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - quando na AID da atividade ou do empreendimento existir intervenção em:

- a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata;
- b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata;
- c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata; ou
- d) bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata;

III - quando na ADA da atividade ou do empreendimento existir unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto APA.

§ 1º A autoridade licenciadora deve solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contado do recebimento do EIA/Rima e dos demais estudos, planos, programas e projetos ambientais relacionados à licença ambiental.

§ 2º A autoridade envolvida deve apresentar manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo de 90 (noventa) dias, nos casos de manifestação sobre o EIA/Rima, e de até 30 (trinta) dias, nos demais casos, contados da data do recebimento da solicitação prevista no § 1º deste artigo.

§ 3º A autoridade envolvida pode requerer, motivadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 2º deste artigo por no máximo 30 (trinta) dias, nos casos de manifestação sobre o EIA/Rima, e até 15 (quinze) dias, nos demais casos.

§ 4º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos nos §§ 2º e 3º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento ambiental nem a expedição da licença ambiental.

§ 5º Recebida a manifestação da autoridade envolvida fora do prazo estabelecido, ela será avaliada na fase em que estiver o processo de licenciamento ambiental.

§ 6º Observado o disposto no art. 13 desta Lei, a manifestação das autoridades envolvidas deve ser considerada pela autoridade licenciadora, mas não vincula sua decisão quanto ao estabelecimento de condicionantes ambientais e à emissão de licenças ambientais.

§ 7º No caso de a manifestação da autoridade envolvida incluir propostas de condicionantes, elas devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre o atendimento ao disposto no art. 13 desta Lei, e, para aquelas que não atendam a esse requisito, a autoridade licenciadora pode solicitar à autoridade envolvida que justifique ou reconsidere a sua manifestação no prazo de 10 (dez) dias.

§ 8º Findo o prazo referido no § 7º deste artigo, com ou sem recebimento da resposta da autoridade envolvida, a autoridade licenciadora avaliará e decidirá motivadamente sobre a proposta apresentada pela autoridade envolvida.

§ 9º A partir das informações e dos estudos apresentados pelo empreendedor e das demais informações disponíveis, as autoridades envolvidas devem acompanhar a implementação das condicionantes ambientais incluídas nas licenças, relacionadas às suas atribuições, e informar a autoridade licenciadora se houver descumprimento ou inconformidade.

§ 10. As áreas previstas nos incisos I, II e III do caput deste artigo devem ser observadas ainda que maiores ou menores que as áreas de impacto presumido constantes do Anexo desta Lei.

Os dispositivos tratam da intervenção de autoridades envolvidas, assim definidas pelo art. 3º do Projeto de Lei:

III – autoridade envolvida: órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, pode manifestar-se no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou do empreendimento sobre as terras indígenas ou quilombolas, sobre o patrimônio cultural acautelado ou sobre as unidades de conservação da natureza;

Para apresentação da crítica aos dispositivos, mostra-se necessária uma contextualização da situação como é tratado hoje, seguida da análise das mudanças realizadas para, por fim, propor as modificações necessárias à adequação do Projeto de Lei à melhor técnica e aos princípios constitucionais.

A - Contextualização

Inicialmente, há que se esclarecer que o Meio Ambiente é gênero, ao qual fazem parte o meio ambiente natural, o meio ambiente urbanístico e o meio ambiente cultural.

Como leciona Édis Milaré:

“Uma vez aceito o caráter holístico do meio ambiente como produto das interações e relações da sociedade humana com o mundo natural, o meio ambiente construído, ou artificial, passa a ser objeto das políticas ambientais. Estas últimas não contemplam apenas os ecossistemas com seus recursos e serviços; além disso, atentar para as relações causa-efeito da ação antrópica sobre o universo natural, a ação que se desenvolve no meio e sobre o meio. Só assim se explica a extensão cada vez maior do artificial. Sendo assim, o meio ambiente artificial cai sob a alçada do Direito, não apenas do Direito do Ambiente, mas, ainda, de outros ramos da ciência jurídica, nomeadamente o Direito Urbanístico e as regulamentações

específicas, como os Códigos de Obras, entre outras.” (MILARÉ, Édis. Ed. 2014, pg. 602).

Ressalta Lúcia Reisewitz:

O direito ambiental não está limitado àquilo que diz respeito à natureza, portanto o que chamamos de dado. Além da fauna, da flora, da qualidade do ar e da água, portanto de todo equilíbrio ecológico, estão compreendidos em sua tutela os elementos criados pelo ser humano, ou seja, a ação humana modificadora da natureza, de maneira que toda a riqueza que compõe o patrimônio ambiental transcende a matéria natural e incorpora também um ambiente cultural, revelado pelo patrimônio cultural (Direito Ambiental e Patrimônio Cultural: direito a preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p.63)

Desta feita, no momento do licenciamento ambiental devem ser avaliados todos os impactos ocasionados pelos empreendimentos econômicos, seja no meio ambiente natural, seja no meio ambiente urbano construído, e ainda no meio ambiente cultural.

Neste sentido, a normativa atualmente, vigente prevê a forma como todos esses aspectos são avaliados no licenciamento e estabelece a possibilidade de as pessoas jurídicas de direito público especializadas em cada um desses aspectos se manifestar no processo.

O art. 10 da Resolução CONAMA 237 determina que o empreendedor deverá comprovar que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo do(s) município(s) onde pretende se instalar, o que será feito por meio de apresentação de certidão da(s) Prefeitura(s) Municipal(is) respectiva(s).

Além disso, nossa Carta Magna estabelece que a preservação, conservação e manutenção dos bens pertencentes ao patrimônio cultural não é mera faculdade e sim uma imposição de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo.

Neste viés, e com o objetivo de assegurar o cumprimento dos preceitos constitucionais, tanto em nível federal como estadual, órgãos e autarquias especializados na proteção do meio ambiente cultural – patrimônio cultural – foram criados.

Em nível nacional, o **IPHAN** é responsável por zelar pelo patrimônio cultural nacional, dentre o qual se encontra o patrimônio arqueológico.

O Decreto 9.238/2017, determina que é finalidade do IPHAN:

Art. 2º O IPHAN tem por finalidade:

I - preservar o patrimônio cultural do País, nos termos do art. 216 da Constituição;

II - coordenar a implementação e a avaliação da Política Nacional de Patrimônio Cultural, de acordo com as diretrizes definidas em ato do Ministro de Estado da Cultura;

III - promover a identificação, o reconhecimento, o cadastramento, o tombamento e o registro do patrimônio cultural do País;

IV - promover a salvaguarda e a conservação do patrimônio cultural acautelado pela União;

V - promover a difusão do patrimônio cultural do País, com vistas à preservação, à salvaguarda e à apropriação social;

VI - promover a educação, a pesquisa e a formação de pessoal qualificado para a gestão, a preservação e a salvaguarda do patrimônio cultural;

VII - elaborar as diretrizes, as normas e os procedimentos para a preservação do patrimônio cultural acautelado pela União, de forma a buscar o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos e a comunidade;

VIII - fiscalizar e monitorar o patrimônio cultural acautelado pela União e exercer o poder de polícia administrativa nos casos previstos em lei;

IX - manifestar-se, quando provocado, no âmbito do processo de licenciamento ambiental federal, estadual, distrital e municipal quanto à avaliação de impacto e à proteção dos bens culturais acautelados em âmbito federal e à adequação das propostas de medidas de controle, mitigação e compensação; e

X - fortalecer a cooperação nacional e internacional no âmbito do patrimônio cultural.

A Portaria nº 92/12, que aprova o Regimento Interno do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, determina ainda que:

Art. 2º O IPHAN tem como missão promover e coordenar o processo de preservação do patrimônio cultural brasileiro visando fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico do País.

§1º É finalidade do IPHAN preservar, proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, na acepção do art. 216 da Constituição Federal.

Dessa forma, é competência deste Instituto assegurar a proteção ao patrimônio cultural nacional.

Atualmente, se o empreendimento for potencialmente capaz de causar intervenções em bens culturais acautelados em nível federal - assim considerados os bens culturais protegidos pela Lei no 3.924, de 26 de julho de 1961; bens tombados nos termos do Decreto-Lei no 25, de 30 de novembro de 1937; bens registrados nos termos do Decreto no 3.551, de 4 de agosto de 2000; bens valorados nos termos da Lei no 11.483, de 31 de maio de 2007 - o empreendedor deverá realizar também estudos específicos e o processo de

licenciamento ambiental deverá ser instruído, obrigatoriedade, com manifestação do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

No caso de licenciamento ambiental em nível federal, o procedimento da consulta ao IPHAN é disciplinado atualmente pela Portaria Interministerial nº 60/2015.

Nos casos de licenciamento ambiental estadual ou municipal, sendo o caso de existência potencial de bens culturais acautelados em âmbito federal na Área de Influência Direta (AID) do empreendimento, o órgão licenciador ou o próprio empreendedor devem provocar o IPHAN a se manifestar no bojo do processo de licenciamento. A Instrução Normativa IPHAN 01/2015 pormenoriza os procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

Ademais, havendo impactos em patrimônio espeleológico, o órgão licenciador exigirá que os estudos apresentados pelo empreendedor sejam suficientemente aprofundados para possibilitar a classificação do grau de relevância da cavidade natural subterrânea, observando os critérios estabelecidos pelo Ministério do Meio Ambiente (art. 5-A do Decreto 99.556/90, incluído pelo Decreto nº 6.640/08), sendo que o IPHAN pode ser incitado a manifestar-se sobre o atributo “relevância histórico-cultural” de uma cavidade natural subterrânea, para fins de sua classificação como de máxima relevância.

De se notar, portanto, que a normativa atual exige participação do IPHAN em todos os processos de licenciamento, sendo ela fundamental para garantir a proteção do patrimônio cultural nacional. Especificamente quanto ao patrimônio espeleológico, o IPHAN tem papel fundamental em analisar um dos atributos que, caso presente, conferirá máxima relevância à caverna.

A seu turno, a INSTRUÇÃO NORMATIVA ICMBIO Nº 07, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2014 estabelece procedimentos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade nos Processos de Licenciamento Ambiental.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é uma autarquia em regime especial, criada pela [Lei 11.516/2007](#), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Cabe ao Instituto executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União.

Em sua análise no processo de licenciamento ambiental, o ICMBio verifica os impactos ambientais incidentes na unidade de conservação ou sua zona de amortecimento; as restrições e condições para a implantação e operação do empreendimento, de acordo com o ato de criação, em compatibilidade com objetivos e atributos da unidade de conservação, e em conformidade com as disposições contidas no Plano de Manejo, quando houver e as medidas mitigadoras e compensatórias propostas pelo estudo ambiental.

A norma prevê que o órgão licenciador deve consultar o ICMBio quanto ao conteúdo do termo de referência para aos estudos ambientais a serem realizados pelo empreendedor. Após a análise dos estudos ambientais cabíveis, é emitido um parecer técnico que: (a) embasa a autorização para licenciamento ambiental contemplando apenas as medidas mitigadoras e compensatórias relacionadas aos impactos analisados, para os casos em que o empreendimento for considerado passível de Autorização, com fundamento no impacto ambiental sobre o atributo; ou b) fornece justificativa técnica para o indeferimento, citando os impactos previstos em decorrência da implantação ou operação do empreendimento que acarretem em dano irreparável a atributo especialmente protegido pela(s) unidade(s) de

conservação, sendo que neste caso também deve justificar a incompatibilidade técnica ou locacional da alternativa apresentada frente aos atributos especialmente protegidos pela(s) unidade(s) de conservação afetada(s).

Ainda, no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos que afetem o patrimônio espeleológico localizado em unidade de conservação federal, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade manifestar-se-á ao órgão licenciador sobre os estudos referentes às cavidades naturais subterrâneas no âmbito da Autorização para o Licenciamento Ambiental, manifestando-se conclusivamente sobre a viabilidade ou não do empreendimento.

B – Crítica às mudanças propostas

Os dispositivos ora em comento promovem uma radical modificação na disciplina da intervenção, conforme se explicará nos tópicos seguintes:

Em primeiro lugar, o Projeto de Lei retira do licenciamento ambiental a análise da viabilidade do empreendimento por entes não componentes do SISNAMA, aí incluídos todos os entes responsáveis pela proteção do patrimônio cultural como o IPHAN.

Em relação à intervenção do IPHAN no processo de licenciamento, algumas anotações merecem ser feitas.

Primeiramente, verifica-se que o Projeto de Lei considerou o IPHAN – e os respectivos entes estaduais e municipais especializados na proteção do meio ambiente cultural – como entes meramente consultivos no licenciamento.

Isso significa que embora haja pessoas jurídicas em todas as esferas do federalismo especificamente constituídas para conhecer, estudar e proteger esse aspecto do meio ambiente, sua expertise pode ser ignorada e a decisão final sobre a viabilidade ou não do empreendimento, inclusive sob o ponto de vista cultural, competirá exclusivamente à autoridade licenciadora.

Ressalte-se que o dispositivo sequer estabelece a necessidade de acolhimento e integração à licença das medidas mitigadoras ou compensatórias apresentadas pelo ente especializado. De se questionar qual a perícia técnica da autoridade licenciadora para previsão ou desconsideração de medidas necessárias para proteção de bens de importância nacional.

Esta questão se mostrará extremamente complexa quando se pensar na análise da classificação de relevância das cavidades naturais. De fato, a definição do grau de relevância de uma cavidade natural é ato complexo: depende da manifestação da autoridade licenciadora e também do IPHAN, no tocante à análise do atributo previsto no art. 2º, parágrafo 4º, XI, do Decreto 99556/90. Especificamente para essa questão, a manifestação do IPHAN não pode ser meramente consultiva: ela deve ser determinante na classificação a ser conferida para a caverna.

Outra questão a ser considerada foi a perda de uma chance de efetivo avanço na proteção do meio ambiente cultural. De fato, muitos bens culturais ainda não se encontram formalmente acautelados; outros encontram-se protegidos por instrumentos diversos do tombamento (a exemplo do inventário, desapropriação, etc). Assim, ao prever que o IPHAN apenas se manifestará quando houver na AID a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata; b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata; c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata; ou d) bens valorados

nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata; o Projeto de Lei exclui um universo de bens que compõem o patrimônio nacional, protegidos por outros instrumentos constitucionalmente previstos e também aqueles conhecidos mas ainda não formalmente documentados.

Em relação à manifestação das “autoridades envolvidas” quando existir unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto APA, na ADA da atividade ou do empreendimento, muitas questões devem ser levantadas.

Em primeiro lugar, ao projeto considera que apenas haveria impacto em Unidade de Conservação ou na sua zona de amortecimento se estas estiverem na área diretamente afetada do empreendimento. Trata-se de evidente equívoco, sendo certo que as unidades de conservação também serão afetadas se estiverem na área de influência direta do empreendimento, que foi definida pelo projeto de lei como “área afetada pelos alcances geográficos dos impactos ambientais diretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora” (Projeto de Lei, artigo 3º, XV).

De fato, pode-se pensar em uma unidade de conservação que abarque importante patrimônio espeleológico e que esteja fora da área diretamente afetada, mas receba particulados transportados pelo vento. Isso ocorre faticamente, por exemplo, no Monumento Natural Gruta Rei do mato, em Sete Lagoas/MG, que está na área de influência de diversas cimenteiras, que são obrigadas a adotar medidas mitigadoras para evitar os danos às cavernas de importância nacional.

Assim, é fundamental a manifestação dos gestores das Unidades de Conservação existentes, não apenas na área diretamente afetada, como também nas áreas de influência direta do empreendimento.

Em segundo lugar, cabível aqui a mesma crítica feita no tópico anterior quanto à não vinculação da autoridade licenciadora à manifestação emitida pelos gestores das unidades de conservação. De fato, são os gestores quem conhecem o plano de manejo das unidades e a realidade que se instalará com os impactos a serem sofridos; desconsiderar sua manifestação, bem como as eventuais medidas mitigadoras e compensatórias por eles indicadas é fadar as unidades de conservação à destruição lenta e paulatina.

Ainda, o projeto não é expresso para o caso de haver cavernas no interior da Unidade de Conservação. Caso mantida a orientação no sentido de que a manifestação do ICMBio não é vinculante, haverá total desproteção ao patrimônio espeleológico.

Desta feita, sugere-se que a emissão das licenças dependa efetivamente da manifestação de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, que tenham por atribuição a defesa de aspectos do meio ambiente em sentido amplo.

Quanto aos prazos estabelecidos para as análises pelas autoridades envolvidas, seria fundamental a realização de diagnóstico semelhante ao preconizado pelo artigo 55 do Projeto de Lei, a fim de que seja esclarecido se a estrutura atualmente existente é compatível.

Assim, sugere-se as seguintes emendas modificativas e supressivas:

Art. 38. A participação das autoridades envolvidas definidas no inciso III do caput do art. 3º desta Lei nos processos de licenciamento ambiental observará as seguintes premissas:

I – ~~não~~ vincula a decisão da autoridade licenciadora;

Justificativa: deve vincular em respeito as competências legais e técnicas das entidades intervenientes
(...)

~~*III - não obsta, no caso de sua ausência no prazo estabelecido, a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença;*~~

Justificativa: necessidade de supressão para respeitar as competências legais e técnicas.

Alternativamente, pode-se adotar a posição tomada em Minas Gerais colocando-se a seguinte redação:

III - não obsta, no caso de sua ausência no prazo estabelecido, a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença, mas torna a licença sem efeito enquanto não sanada a pendência junto à entidade competente.

(...)

Art. 39. Observadas as premissas estabelecidas no art. 38 desta Lei, a autoridade licenciadora encaminhará o TR para manifestação da respectiva autoridade envolvida nas seguintes situações:

I – quando nas distâncias máximas fixadas no Anexo desta Lei, em relação à atividade ou ao empreendimento, existir: a) terras indígenas com a demarcação homologada; b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados; ou c) áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos quilombos;

Justificativa: a manifestação deve ocorrer se houver impactos nas áreas, independentemente da distância. Redação proposta:

I – quando na ADA ou na área de influência direta existir: a) terras indígenas com a demarcação homologada; b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados; ou c) áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos quilombos;

II – quando na ADA ou na área de influência direta sugerida da atividade ou do empreendimento existir intervenção em: a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata; b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata; c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata; ou d) bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata; e) bens culturais protegidos por outras formas de acautelamento ou em processo de reconhecimento formal;

Justificativa: respeito ao art. 216, parágrafo 1º, da CF que prevê outras formas de acautelamento e proteção, tais como inventários, desapropriação etc

III – quando, na ADA ou AID da atividade ou do empreendimento, existir unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto Área de Proteção Ambiental (APA).

Justificativa: empreendimentos na AID de Unidades de Conservação podem causar-lhes impacto, sendo fundamental a manifestação do gestor.

Art. 40. Observadas as premissas estabelecidas no art. 38 desta Lei, a manifestação das autoridades envolvidas sobre o ELA/Rima e sobre os demais estudos, planos, programas e projetos ambientais relacionados à licença ambiental ocorrerá nas seguintes situações:

(...)

II - quando na AID da atividade ou do empreendimento existir intervenção em:

- a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata;*
- b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata;*
- c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata; ou*
- d) bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata;*
- e) bens culturais protegidos por outras formas de acautelamento ou em processo de reconhecimento formal;*

Justificativa: item “e” acrescido em respeito ao art. 216, parágrafo 1º, da CF que prevê outras formas de acautelamento e proteção, tais como inventários, desapropriação etc

III – quando, na ADA ou AID, da atividade ou do empreendimento existir unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto APA.

Justificativa: acréscimo necessário porque empreendimentos na AID de Unidades de Conservação podem causar-lhes impacto, sendo fundamental a manifestação do gestor.

§ 1º A autoridade licenciadora deve solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contado do recebimento do ELA/Rima e dos demais estudos, planos, programas e projetos ambientais relacionados à licença ambiental.

§ 2º A autoridade envolvida deve apresentar manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo de 90 (noventa) dias 120 (cento e vinte) dias, nos casos de manifestação sobre o ELA/Rima, e de até 30 (trinta) dias 90 (noventa) dias, nos demais casos, contados da data do recebimento da solicitação prevista no § 1º deste artigo.

§ 3º A autoridade envolvida pode requerer, motivadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 2º deste artigo por no máximo 30 (trinta) dias, nos casos de manifestação sobre o ELA/Rima, e até 15 (quinze) dias, nos demais casos.

Justificativa: previsão de prazo mais dilatado até que realizado diagnóstico semelhante ao preconizado pelo artigo 55 do Projeto de Lei, a fim de que seja esclarecido se a estrutura atualmente existente é compatível. Especialmente no caso de estudos espeleológicos, a análise pode ser bastante complexa.

§ 4º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos nos §§ 2º e 3º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento ambiental nem a expedição da licença ambiental.

Justificativa: a análise da viabilidade ambiental deve necessariamente considerar os aspectos trazidos pelas autoridades envolvidas, especialmente os referentes ao meio ambiente cultural, de forma que a licença não poderia ser expedida se não constata a viabilidade total do empreendimento.

Subsidiariamente, sugere-se a seguinte redação:

§ 4º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos nos §§ 2º e 3º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento ambiental nem a expedição da licença ambiental, que ficará sem validade até que apresentada a manifestação e sanadas eventuais pendências.

§ 6º Observado o disposto no art. 13 desta Lei, a manifestação das autoridades envolvidas deve ser considerada pela autoridade licenciadora e ~~mas não~~ vincula sua decisão quanto ao estabelecimento de condicionantes ambientais e à emissão de licenças ambientais.

Justificativa: necessidade de respeito às competências legais e técnicas das autoridades envolvidas.

II.2. Estudos ambientais

No processo de avaliação de impactos ambientais brasileiro, atualmente, a Resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, estabelece as etapas do licenciamento ambiental, quais sejam (art. 10):

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade. (BRASIL, 1997).

No tocante aos estudos ambientais - definidos como “todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida” (art. 1º, inciso III) - a serem realizados no bojo da Avaliação de Impactos Ambientais e do licenciamento, a Resolução 237/97, em seu artigo 3º, prevê que apenas empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto ambiental serão sujeitos a prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA)⁷.

As diretrizes e quais atividades técnicas mínimas que deverão constar dos estudos, a fim de possibilitar a avaliação dos impactos ambientais, continuam a ser aquelas estabelecidas na Resolução CONAMA 01/1986, artigos 5º e 6º. A norma prevê que as atividades técnicas devem necessariamente abordar os impactos ao meio ambiente cultural, “destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos”⁸.

Caso o empreendimento seja potencialmente impactante do meio ambiente cultural, outros estudos mais específicos deverão ser realizados.

Isto é preconizado, inclusive, na Carta de *Mar del Plata*, documento do Mercosul de 1997, que recomenda aos governos, quanto aos estudos de impacto ambiental, que “acrescentem outros que ajudem a identificar o impacto cultural, para o qual devem ser convocados profissionais de reconhecida experiência na matéria” (MERCOSUL, 1997).

Havendo impactos em patrimônio espeleológico, o órgão licenciador exigirá estudos que sejam suficientemente aprofundados para possibilitar a classificação do grau de relevância das cavidades naturais subterrâneas potencialmente impactáveis, observando os critérios estabelecidos pelo Ministério do Meio Ambiente (art. 5-A do Decreto 99.556/90,

incluído pelo Decreto nº 6.640/08). A Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente nº 02/2017 traz maiores detalhes sobre os estudos necessários e critérios para definição do grau de relevância das cavidades, assim como a previsão sobre quais bens podem sofrer impactos irreversíveis ou supressão além das respectivas compensações.

Lado outro, se o empreendimento for potencialmente capaz de causar intervenções em bens culturais acautelados em nível federal - assim considerados os bens culturais protegidos pela Lei no 3.924, de 26 de julho de 1961; bens tombados nos termos do Decreto-Lei no 25, de 30 de novembro de 1937; bens registrados nos termos do Decreto no 3.551, de 4 de agosto de 2000; bens valorados nos termos da Lei no 11.483, de 31 de maio de 2007 - o empreendedor deverá realizar também estudos específicos e o processo de licenciamento ambiental deverá ser instruído, obrigatoriamente, com manifestação do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

Especificamente em relação ao patrimônio arqueológico, a exigência ou não de estudos, bem como a profundidade dos mesmos, depende das características do empreendimento ou atividade a ser licenciada, sendo que o IPHAN poderá exigir: mero Termo de Compromisso do Empreendedor (art. 15); o Acompanhamento Arqueológico (arts. 16 e 17); a elaboração de Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico (PAIPA) (arts. 18 e 19), cuja execução deverá ser descrita em Relatório de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico, a ser submetido à aprovação do IPHAN (art. 20); ou Projeto de Avaliação de Potencial de Impacto ao Patrimônio Arqueológico (arts. 21 e 22), que, se aprovado, importará na autorização para que o arqueólogo contratado pelo empreendimento execute, em campo, o Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico.

O EIA/RIMA (ou outros estudos), os estudos espeleológicos, a manifestação do IPHAN e de outros órgãos eventualmente intervenientes - como a Fundação Nacional do Índio e a Fundação Cultural Palmares) e os elementos colhidos nas audiências públicas levam os elementos para que o órgão licenciador – em nível federal, o IBAMA – decida sobre a viabilidade ou não do empreendimento.

Em relação aos estudos ambientais, o projeto andou muito bem ao prever que

Art. 17 (...)

§ 1º Os procedimentos e as modalidades de licenciamento e os tipos de estudo ou de relatório ambiental a serem exigidos devem ser definidos pelas autoridades licenciadoras, no âmbito das competências definidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, por meio do enquadramento da atividade ou do empreendimento de acordo com os critérios de localização, natureza, porte e potencial poluidor.

(...)

§ 3º Os tipos de estudo ou de relatório ambiental, bem como as hipóteses de sua exigência, devem ser compatibilizados com o potencial de impacto da atividade ou do empreendimento, com o impacto esperado em função do ambiente no qual se pretende inseri-lo e com o nível de detalhamento necessário à tomada de decisão em cada etapa do procedimento.

De fato, os estudos a serem exigidos devem ser aqueles adequados a detectar os prováveis impactos a serem causados pela atividade econômica. A complexidade ou nível de detalhamento dos estudos deve ser compatível com o potencial de impacto do empreendimento, ou seja, com a potencial “alteração adversa ou benéfica no meio ambiente causada por empreendimento ou por atividade em sua área de influência, considerados os meios físico, biótico e socioeconômico” (Art. 3º, X).

Importante destacar que não basta a norma dizer que o empreendimento causa ou não impacto: a previsão legal deve ser necessariamente embasada em experiências fáticas anteriores sobre as alterações que cada tipo de empreendimento pode fazer no meio ambiente, considerando-se seu porte, localização etc.

Passa-se então à análise de cada dispositivo referente aos estudos ambientais.

Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licença:

(...)

V – Licença por Adesão e Compromisso (LAC);

§ 1º São requisitos para a emissão da licença ambiental:

(...)

V – RCE, para a LAC;

A Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) foi definida no art. 3º, XXVI, como a “licença que atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento que observe as condições previstas nesta Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora”

Como a própria definição indica, a licença será baseada em auto declaração do empreendedor sobre os impactos que seu empreendimento causará ou não

Não serão exigidos quaisquer estudos ambientais. O documento a ser apresentado será apenas o Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE) definido no Art. 3º, XXIII, como “documento a ser apresentado nas hipóteses previstas nesta Lei, que contém caracterização e informações técnicas sobre a instalação e a operação da atividade ou do empreendimento”.

A utilização do sistema de licenciamento por adesão e compromisso é extremamente complicada no Brasil, dada a inexistência de bancos de dados consolidados para, em cruzamento de dados, confrontar as informações prestadas pelo empreendedor.

De fato, qualquer sistema autodeclaratório se baseia na autoresponsabilidade do declarante, mas também na fiscalização ou confrontação dos dados pelo ente estatal, sob pena de mostrar-se absolutamente inócuo.

Até que consolidado tal sistema, com dados primários referentes ao meio ambiente natural, cultural e urbano, mostra-se prudente suprimir a possibilidade de LAC ou, ao menos, deixá-la para empreendimentos com potencial poluidor mínimo.

Sugere-se, portanto, a supressão do inciso V do parágrafo 1º do art. 5º.

Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licença:

(...)

§ 1º São requisitos para a emissão da licença ambiental:

I – EIA ou demais estudos ambientais, conforme TR definido pela autoridade licenciadora, para a LP;

O dispositivo não menciona expressamente os estudos espeleológicos, mas podem estar incluídos nos “demais estudos ambientais”. Para uma melhor proteção do patrimônio espeleológico seria salutar a menção.

Sugere-se a inclusão de um parágrafo deixando claro a necessidade de estudos espeleológicos:

Art. 5º (...)

Parágrafo 8º. A autoridade licenciadora deverá exigir estudos espeleológicos sempre que o empreendimento se localizar em áreas de grande ou médio potencial espeleológico ou em áreas que ainda não contem com estudos espeleológicos prévios. A Autoridade licenciadora poderá exigir estudos espeleológicos nas demais localidades, se necessário.

Art. 5º (...)

§ 6º Alterações na operação da atividade ou do empreendimento que não incrementem o impacto ambiental negativo avaliado nas etapas anteriores do licenciamento ambiental, alterando seu enquadramento, independem de manifestação ou autorização da autoridade licenciadora.

O dispositivo se mostra problemático visto que mesmo que não altere o enquadramento da atividade, as alterações na operação da atividade ou do empreendimento podem causar impactos distintos, não avaliados nos estudos até então exigidos. A autoridade licenciadora deve ser chamada a manifestar, verificando a necessidade ou não de novos estudos ambientais para avaliar a nova gama de impactos que uma atividade diferente pode ocasionar.

Não se pode perder de vista que atividades com mesmo enquadramento causam impactos distintos, que merecem avaliação adequada.

Sugere-se a exclusão do dispositivo ou alteração da redação na seguinte forma:

§ 6º Alterações na operação da atividade ou do empreendimento que não incrementem o impacto ambiental negativo avaliado nas etapas anteriores do licenciamento ambiental, alterando seu enquadramento, independem de manifestação ou autorização da autoridade licenciadora, que avaliará a necessidade de realização de outros estudos ambientais.

Art. 10. A autoridade ambiental competente assegurará procedimentos simplificados e prioridade na análise para o licenciamento ambiental, quando exigível, das atividades ou dos empreendimentos de saneamento básico abrangidos pelas Leis nºs 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e 14.026, de 15 de julho de 2020.

Parágrafo único. A exigência de EIA para o licenciamento ambiental das atividades e dos empreendimentos referidos no caput deste artigo somente deve ocorrer em situações excepcionais, devidamente justificadas pela autoridade licenciadora.

Verifica-se que o legislador optou por excluir um dos tipos de estudos ambientais mais completos para as atividades de saneamento básico.

Essa opção não é a mais salutar.

O EIA poderá apontar alternativas locacionais mais vantajosas e ainda medidas mitigadoras ou de controle ambiental, tornando os empreendimentos de saneamento mais vantajosos. A opção pelo tipo de licenciamento e pelo estudo ambiental deve se dar pelo porte e potencial poluidor, bem como por critérios locacionais, e não por razões de utilidade pública do empreendimento.

Destaque-se que empreendimentos de saneamento básico podem ocupar grande extensões e atingir diversas cavidades naturais. Assim, é fundamental que seja garantida, de qualquer forma, a realização dos estudos espeleológicos necessários.

Assim, sugere-se a alteração da redação do artigo 10 na seguinte forma:

Art. 10. A autoridade ambiental competente assegurará procedimentos simplificados e prioridade na análise para o licenciamento ambiental, quando exigível, das atividades ou dos empreendimentos de saneamento básico abrangidos pelas Leis nºs 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e 14.026, de 15 de julho de 2020.

Parágrafo único. **Os estudos ambientais** para o licenciamento ambiental das atividades e dos empreendimentos referidos no caput deste artigo **serão os adequados ao porte, potencial poluidor e localização do empreendimento.**

Art. 17. (...)

§ 4º Não será exigido EIA/Rima quando a autoridade licenciadora considerar que a atividade ou o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

O dispositivo gera grande insegurança jurídica.

Atualmente, no processo de avaliação de impactos ambientais brasileiro, via de regra, a etapa da triagem ocorre por meio de listas positivas, consistentes em atos dos órgãos ambientais competentes, nos quais as atividades e obras consideradas potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente estão elencadas.

A consideração sobre a potencialidade ou não de significativa degradação deve ser prévia, objetiva e não individualizada, não ficando a cargo da autoridade licenciadora na análise de empreendimentos específicos.

Sugere-se que a previsão das atividades ou empreendimentos que não sejam potencialmente causadores de significativa degradação conste de norma geral, não deixando-se a decisão de forma casuística, à autoridade licenciadora, como abaixo será explicitado.

Art. 19. O licenciamento ambiental simplificado pela modalidade bifásica consiste na aglutinação de duas licenças em uma única e pode ser aplicado nos casos em que as características da atividade ou do empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme avaliação motivada da autoridade licenciadora.

(...)

§ 2º A autoridade licenciadora deve estabelecer o estudo ambiental a ser requerido no licenciamento ambiental pelo procedimento bifásico, respeitados os casos de EIA.

Para garantir a segurança jurídica o ideal é que haja previsão de hipóteses ou, ao menos, diretrizes para os casos em que haja compatibilidade com o licenciamento simplificado na modalidade bifásica.

Os estudos ambientais devem ser aqueles adequados ao tipo de empreendimento e sua localização, também através de previsão de hipóteses ou, ao menos, diretrizes para os empreendimentos.

Sugestão de emenda modificativa:

Art. 19. O licenciamento ambiental simplificado pela modalidade bifásica consiste na aglutinação de duas licenças em uma única e pode ser aplicado nos casos em que as características da atividade ou do empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme previsão em normativa específica a ser emitida pela autoridade licenciadora.

(...)

§ 2º Normativa específica a ser emitida pela autoridade licenciadora deve estabelecer o estudo ambiental a ser requerido no licenciamento ambiental pelo procedimento bifásico, respeitados os casos de EIA e observada a exigência contida no art. 5º, parágrafo 8º.

Art. 19 (...)

§ 4º No licenciamento ambiental de novos empreendimentos ou atividades, na mesma área de influência direta de empreendimentos similares já licenciados, pode a autoridade licenciadora emitir LP aglutinada com a LI.

A princípio não haveria problema na aglutinação das licenças, desde que isso não interfira nos estudos ambientais a serem exigidos. Afinal, o fato de haver empreendimentos similares já licenciados não significa que tenham sido detectados os impactos e alcance do novo empreendimento.

Especificamente em relação aos estudos espeleológicos, pode haver cavidades no entorno de 250 metros do novo empreendimento e cada uma dela deve ser avaliada individualmente.

Redação proposta:

Art. 19 (...)

§ 4º No licenciamento ambiental de novos empreendimentos ou atividades, na mesma área de influência direta de empreendimentos similares já licenciados, pode a autoridade licenciadora emitir LP aglutinada com a LI, **sem prejuízo dos estudos ambientais cabíveis**.

Art. 20. O licenciamento ambiental simplificado pela modalidade em fase única consiste na avaliação da viabilidade ambiental e na autorização da instalação e da operação da atividade ou do empreendimento em uma única etapa, com a emissão da LAU.

Parágrafo único. A autoridade licenciadora deve definir o escopo do estudo ambiental que subsidia o licenciamento ambiental pelo procedimento em fase única.

O artigo está em aparente confronto com o art. 17, parágrafo 3º acima mencionado. De fato, os estudos a serem exigidos devem ser aqueles adequados a detectar os prováveis impactos a serem causados pela atividade econômica. A complexidade ou nível de detalhamento dos estudos deve ser compatível com o potencial de impacto do empreendimento, ou seja, com a potencial “alteração adversa ou benéfica no meio ambiente causada por empreendimento ou por atividade em sua área de influência, considerados os meios físico, biótico e socioeconômico” (Art. 3º, X).

Para garantir a segurança jurídica é fundamental que norma geral e abstrata especifique os estudos necessários para cada tipo de empreendimento, ainda que o licenciamento seja feito em fase única.

Sugere-se:

Art. 20. O licenciamento ambiental simplificado pela modalidade em fase única consiste na avaliação da viabilidade ambiental e na autorização da instalação e da operação da atividade ou do empreendimento em uma única etapa, com a emissão da LAU.

Parágrafo único. A autoridade licenciadora deve definir **em norma própria o tipo e** o escopo do estudo ambiental que subsidia o licenciamento ambiental pelo procedimento em fase única.

Art. 23 (...)

§ 6º Poderá ser exigido, mediante justificativa técnica da autoridade licenciadora, o levantamento de dados primários para a caracterização da área de estudo quando não houver dados válidos recentes ou forem insuficientes os dados existentes.

A norma torna o levantamento de dados primários a exceção, para os casos de não haver dados válidos recentes ou forem insuficientes os dados existentes.

A norma faria sentido se houvesse no Brasil bancos de dados consolidados contendo informações detalhadas e periodicamente atualizadas sobre o meio ambiente natural, cultural e urbano, o que não é o caso.

Assim, até que consolidado um sistema de informação adequado, a dispensa de levantamentos primários deve ser a exceção.

Art. 23 (...)

§ 6º Poderá ser **dispensado**, mediante justificativa técnica da autoridade licenciadora, o levantamento de dados primários para a caracterização da área de estudo quando **não** houver dados válidos recentes ou forem **insuficientes** os dados existentes.

II.3. Exclusão de responsabilidades

Verifica-se do projeto de lei a intenção do legislador em diminuir as possibilidades de compensação por impactos, limitar a responsabilidade civil pelos danos ambientais e excluir responsabilidade criminal.

Trata-se aqui especificamente dos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

Art. 13. O gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de objetivos prioritários:

I – prevenção dos impactos ambientais negativos;

II – mitigação dos impactos ambientais negativos;

III – compensação dos impactos ambientais negativos, na impossibilidade de observância dos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 1º As condicionantes ambientais devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, bem como apresentar fundamentação técnica que aponte seu nexo causal com esses impactos, e não se prestam a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º deste artigo, as condicionantes ambientais não devem ser utilizadas para:

I – mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros, situação em que o equacionamento se efetua por meio de políticas ou serviços públicos de competência originária de outros órgãos ou entidades;

II – suprir deficiências ou danos decorrentes de omissões do poder público.

(...)

Art 15 A autoridade licenciadora pode, mediante decisão motivada, suspender ou cancelar a licença ambiental expedida, mantida a exigibilidade das condicionantes ambientais ainda necessárias após a suspensão ou o cancelamento, quando ocorrer:

I – omissão relevante ou falsa descrição de informações determinantes para a emissão da licença;

II – superveniência de graves riscos ambientais ou de saúde pública; ou

<p>III – acidentes que gerem, de forma efetiva ou potencial, dano ambiental significativo.</p> <p>§ 1º As condicionantes ambientais e as medidas de controle podem ser modificadas pela autoridade licenciadora, a pedido do empreendedor ou de ofício, mediante decisão motivada:</p> <p>(...)</p> <p>VI – na renovação da LO, da LI/LO ou da LAU, em razão de alterações na legislação ambiental, garantidos o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 22 (...)</p> <p>§ 1º O licenciamento ambiental corretivo poderá ser por adesão e compromisso, observado o disposto no art. 21 desta Lei.</p> <p>(...)</p> <p>§ 5º Quando solicitada a LOC espontaneamente, o cumprimento de todas as exigências necessárias à sua expedição extinguirá a punibilidade do crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e ficarão suspensos, durante a vigência do termo de compromisso referido nos §§ 2º e 3º deste artigo, eventuais processos, cumprimentos de pena e prazos prescricionais.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 48 (...)</p> <p>§ 3º Os atos necessários à emissão de declaração de não sujeição ao licenciamento ambiental de atividade ou de empreendimento, nos termos dos arts. 8º e 9º desta Lei, devem ser realizados de ofício pelos órgãos do Sisnama, vedada a cobrança de tributos ou de outras despesas.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 54. Para a contratação com atividades ou com empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, inclusive instituição de fomento, que exigir a apresentação do documento referente à licença ambiental não possui responsabilidade por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento licenciado a terceiros diretamente envolvidos.</p> <p>§ 1º Para as atividades e os empreendimentos sujeitos a licenciamento, não exigida a apresentação da licença ambiental nos termos do caput deste artigo, a pessoa física ou jurídica será subsidiariamente responsável, na medida e proporção de sua contribuição, por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.</p> <p>§ 2º As instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, no exercício de suas funções legais e regulamentares, não possuem dever fiscalizatório da regularidade ambiental de seus clientes, devendo exigir, para o financiamento de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, a correspondente licença ambiental, sob pena de serem subsidiariamente responsáveis, na medida e proporção de sua contribuição, por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.</p> <p>§ 3º Exigida a licença ambiental nos termos do § 2º deste artigo, as instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil não serão responsabilizadas por eventuais danos ambientais ocorridos em razão da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.</p> <p>Art. 60. Ficam revogados o parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.</p>

Para apresentação da crítica aos dispositivos, mostra-se necessária uma contextualização da situação como é tratado hoje, seguida da análise das mudanças realizadas para, por fim, propor as modificações necessárias à adequação do Projeto de Lei à melhor técnica e aos princípios constitucionais.

A – Crítica às mudanças e propostas de emenda

Os dispositivos ora em comento promovem uma radical modificação na disciplina da responsabilidade durante o licenciamento ambiental, conforme se explicará nos tópicos seguintes:

A.1. A primeira observação se faz é sobre a previsão existente no art. 13 sobre a compensação ambiental apenas na impossibilidade de prevenção dos impactos ambientais negativos ou de mitigação dos impactos ambientais negativos.

No entanto, embora seja certo que a compensação apenas deva ocorrer se impossível a prevenção, no caso de impactos inevitáveis, a mitigação pode e deve ser concomitante com a compensação.

A compensação ambiental pelos **impactos** ao meio ambiente é instituto que busca restaurar o equilíbrio ambiental perdido pela realização de atividades poluidoras/degradadoras permitidas pelo direito. A seu turno, a mitigação é a adoção de ações visando a diminuir o impacto negativo ou sua gravidade; a mitigação não impede a ocorrência dos impactos, mas apenas os ameniza

Especificamente no regime jurídico que rege o patrimônio espeleológico, o legislador alterou a concepção da tutela jurídica das cavidades, deixando a integral proteção das cavidades para passar a vedar expressamente apenas o impacto que seja negativo e irreversível, em cavidades consideradas como de máxima relevância. Abriu-se, então a possibilidade de impactos considerados reversíveis em cavidades de máxima relevância, bem como a possibilidade de impactos negativos reversíveis ou irreversíveis em cavidades de alta, média e baixa relevâncias. O que diferencia a permissão legal nestas três últimas hipóteses é justamente a necessidade ou não de compensação ambiental espeleológica e a sua modalidade, de acordo com a regulamentação do art. 4º do Decreto n.º 99.556/90, alterado pelo Decreto n.º 6.640/2008.

Assim sendo, os impactos a cavidades deverão ser prevenidos; se inevitáveis, deverão ser mitigados de forma que os impactos sejam os mínimos necessários para a atividade. Os impactos remanescentes, ou seja, aqueles que forem inevitáveis, no entanto, tem que ser compensados devidamente.

É importante que a lei seja clara ao expressar que aqueles impactos remanescentes, não mitigados e inevitáveis devem ser devidamente compensados.

Por todo o exposto sugere-se um aperfeiçoamento da redação, no seguinte sentido:

Art. 13. O gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de objetivos prioritários:

- I – prevenção dos impactos ambientais negativos;
- II – mitigação dos impactos ambientais negativos;

III – compensação dos impactos ambientais negativos, na impossibilidade de **prevenção dos impactos ambientais negativos e em relação aos impactos ambientais negativos não mitigados**.

A.2. Lado outro, o § 1º do art. 13º prevê a necessidade de proporcionalidade entre condicionantes ambientais e a magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental. Até aí, nenhuma crítica se impõe.

Contudo, a redação do dispositivo impôs a necessidade de nexo causal entre as medidas compensatórias e os impactos, de forma que “não se prestam a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia”.

No mesmo sentido, o §2º prevê que as condicionantes ambientais não devem ser utilizadas para “mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros, situação em que o equacionamento se efetua por meio de políticas ou serviços públicos de competência originária de outros órgãos ou entidades”.

O Projeto de Lei retira do licenciamento ambiental a responsabilidade do empreendimento de mitigar ou compensar impactos ou danos causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia.

Tais previsões esvaziam completamente o instituto da compensação ambiental.

Efetivamente, compensação ambiental é uma contrapartida pela implementação de atividade que tem o potencial de causar dano ao meio ambiente. A compensação ambiental é a implementação prática do princípio do usuário-pagador, antecipando possíveis cobranças por impactos e danos ambientais. Com isso, “a compensação insere a variante ambiental no planejamento econômico, fazendo com que as empresas possam mensurar os custos totais na fase de formulação do projeto de um empreendimento” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 26ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 92).

Isto significa que a compensação não necessariamente se dará em uma área impactada pelo empreendimento em licenciamento, podendo e devendo servir a restauração de outros impactos ou danos, ainda que causados por terceiros.

A previsão do projeto de lei conflita com o conceito e princípios regentes da matéria e também com o estabelecido na Lei n.º 9.985/2000, conhecida como Lei do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que, em seu art. 36, prevê que empreendimentos de significativo impacto ambiental devem, como compensação, apoiar a implantação e manutenção de Unidades de Conservação (ou seja, realizar uma atividade que não tem nexo causal com os impactos causados):

[...] Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta lei [...].

Neste caso, a obrigação deve ser “herdada” pelo empreendedor que deverá passar a se responsabilizar, no mínimo, pela compensação dos impactos e/ou danos.

Por todo o exposto, sugere-se a supressão da parte final do parágrafo 1º do art. 13, bem como a supressão do parágrafo 2º do mesmo dispositivo, da seguinte forma:

Art. 13 (...)

~~§ 1º~~ Parágrafo único. As condicionantes ambientais devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, bem como apresentar fundamentação técnica.

~~§ 2º (suprimir)~~

A.3. O artigo 15, prevê a possibilidade de modificação das condicionantes ambientais e as medidas de controle a pedido do empreendedor ou de ofício, mediante decisão motivada. No caso da renovação da LO, da LI/LO ou da LAU, uma das hipóteses de modificação é em razão de alterações na legislação ambiental, “garantidos o direito adquirido e o ato jurídico perfeito”.

O dispositivo subverte os princípios e toda a lógica do Direito Ambiental brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, quando pelo inciso XXXVI, do artigo 5.º, perpetua a clara intenção do legislador constitucional em seu interesse de resguardar os direitos imutáveis do cidadão, dispondo que a “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

A Lei de Introdução ao Código Civil em seu art. 6.º, § 2º, apresenta a seguinte redação quando trata do direito adquirido:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (...)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbitrio de outrem. (BRASIL. Decreto-lei 4657, de 1942)

Tal regramento pode levar à ideia de que, uma vez autorizada de forma administrativa determinada atividade, mesmo que se revele prejudicial ao meio ambiente, não sofrerá nenhuma alteração ou limitação posterior, em respeito ao ato jurídico perfeito e direito adquirido, sustentados pelos princípios da segurança jurídica e irretroatividade das leis.

No entanto o meio ambiente deve ser considerado patrimônio de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.

Por isso, ainda que o empreendimento tenha cumprido os requisitos legais vigentes e tenha obtido a licença ambiental, a manutenção, renovação, assim como as condições da

licença devem estar vinculadas permanentemente ao atendimento da função social da propriedade em que será empreendida a atividade econômica, bem como ao respeito do meio ambiente ecologicamente equilibrado, preservado para as presentes e futuras gerações (inclusive pela aplicação dos princípios da prevenção e da precaução) (art. 225, *caput*, da CF).

Neste sentido, a grande maioria da doutrina moderna e a jurisprudência pátria sustentam que, em matéria ambiental, não existe direito adquirido de poluir ou degradar o meio ambiente.

Tal assertiva fundamenta-se (*i*) na densidade constitucional da função ecológica da propriedade (arts. 170, inc. VI, 186, inc. II, e 225, da CF); (*ii*) na garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF); (*iii*) na indisponibilidade do bem ambiental; (*iv*) no princípio da prevalência do interesse público sobre o privado. Por tais fundamentos, é inconstitucional a previsão existente no projeto de lei.

Assim, se a evolução da legislação tornar cogente a maior proteção do meio ambiente, o Estado pode e deve atuar no recrudescimento das condicionantes ou até revogação de licenças anteriormente concedidas. Há que se ressaltar que, a contrário senso, nenhum empreendedor aceitaria exigências do órgão licenciador, se a legislação que lhe embasa fosse revogada.

Especificamente no caso do patrimônio espeleológico, se, por exemplo, houver alteração da legislação conferindo maior proteção a cavernas que contenham determinado tipo de atributo, não pode o Estado manter ou renovar licenças para supressão ou impactos negativos nesses locais relevantes. O impacto que não foi realizado tem que ser evitado, ainda que à época da concessão da 1ª licença o empreendedor satisfizesse os requisitos para realizá-los.

Sugere-se então a seguinte redação:

Art. 15. A autoridade licenciadora pode, mediante decisão motivada, suspender ou cancelar a licença ambiental expedida, mantida a exigibilidade das condicionantes ambientais ainda necessárias após a suspensão ou o cancelamento, quando ocorrer:

(...)

IV – alteração na legislação que torne a atividade incompatível.

§ 1º As condicionantes ambientais e as medidas de controle podem ser modificadas pela autoridade licenciadora, a pedido do empreendedor ou de ofício, mediante decisão motivada:

(...)

VI – ~~na renovação da LO, da LI/LO ou da LAU, em razão de alterações na legislação ambiental, garantidos o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.~~

A.4. O artigo 22 do projeto de lei prevê causa de extinção da punibilidade para o crime do art. 60 da Lei 9605/98 quando solicitada e houver cumprimento de todas as exigências necessárias à a LOC espontaneamente. O mesmo dispositivo prevê que ficarão suspensos, durante a vigência do termo de compromisso para licenciamento corretivo, eventuais processos, cumprimentos de pena e prazos prescricionais.

O Projeto de Lei premia o empreendedor ao retirar as punições e exigências previstas em lei para o caso dele iniciar um licenciamento na modalidade LOC espontaneamente. O empreendedor descumpriu a lei por anos, promoveu diversos impactos e receberá um incentivo para continuar infringindo a lei.

Ainda, a previsão de que o cumprimento de pena ficará suspenso durante a LOC corretiva fere a coisa julgada. Além disso, não se pode considerar “espontânea” uma LOC iniciada após uma sentença condenatória já em execução ou mesmo após o início da persecução penal.

Caso a opção legislativa seja pela previsão da causa de extinção da punibilidade quando houver o licenciamento corretivo espontâneo, deve haver previsão de que este deve se iniciar antes do início da persecução penal. Ademais, o mínimo que o legislador deveria prever é que, para extinção da punibilidade, haja prévia reparação dos eventuais danos causados pela atividade.

Ademais, cabe aqui a crítica ao licenciamento por adesão e compromisso, sobretudo quando em caráter corretivo. De fato, se o empreendedor já vinha operando o empreendimento sem a prévia licença, certamente já ocorreram danos que merecem ser objeto de estudos ambientais e fiscalização pelo Poder Público, não podendo-se deixar a cargo do empreendedor que opera ilegalmente a mera autodeclaração sobre seu empreendimento.

Sugere-se, portanto, emenda supressiva do art. 22, parágrafos 1º e 5º.

Subsidiariamente, sugere-se a seguinte modificação:

Art. 22 (...)

~~§ 1º O licenciamento ambiental corretivo poderá ser por adesão e compromisso, observado o disposto no art. 21 desta Lei.~~
(Emenda supressiva)

(...)

§ 5º Quando solicitada a LOC espontaneamente, o cumprimento de todas as exigências necessárias à sua expedição extinguirá a punibilidade do crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, desde que reparados todos os danos ambientais eventualmente praticados. e ficarão suspensos, durante a vigência do termo de compromisso referido nos §§ 2º e 3º deste artigo, eventuais processos, cumprimentos de pena e prazos prespcionais.

A.5. Ainda na linha da exclusão da responsabilidade penal, o artigo 60 do projeto de lei revogados o parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que prevê:

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Com isso, o projeto visa isentar de responsabilidade criminal o funcionário público negligente, imprudente ou imperito que concede licença, autorização ou permissão sem a devida observância das normas ambientais. Tal medida contraria o princípio da máxima proteção ambiental e incentiva o não aprimoramento dos responsáveis pela proteção ambiental.

A questão mostra-se crítica quando se trata de patrimônio espeleológico, que consiste em matéria bastante especializada, que exige um cuidadoso olhar pelo órgão ambiental, o qual deve se capacitar junto ao CECAV/ICMBio.

Por este motivo, sugere-se emenda supressiva de tal disposição.

A.6. O artigo 48, parágrafo 3º prevê isenção de responsabilidade fiscal, ao vedar a cobrança de tributos ou outras despesas para a emissão de declaração de não sujeição ao licenciamento ambiental de atividade ou de empreendimento, nos termos dos arts. 8º e 9º do projeto de Lei.

Embora seja certa a necessidade de desburocratização e de se incentivar a regularização ambiental, é prudente manter a possibilidade de cobrança de taxas (ou seja, de contraprestação pelo serviço prestado pelo Estado) para cobrirem as despesas estatais com a atividade.

Sugere-se suprimir a parte final do dispositivo, possibilitando-se a adequada regulamentação infralegal do assunto:

Art. 48 (...)

§ 3º Os atos necessários à emissão de declaração de não sujeição ao licenciamento ambiental de atividade ou de empreendimento, nos termos dos arts. 8º e 9º desta Lei, devem ser realizados de ofício pelos órgãos do Sisnama, ~~vedada a cobrança de tributos ou de outras despesas.~~

A.6. Por fim, o art. 54 traz uma mudança radical na responsabilidade civil ambiental, deixando de prever a solidariedade entre os corresponsáveis pelos danos.

Até aqui, adotou-se no Brasil a teoria do risco integral, segundo a qual aquele que causa danos ao meio ambiente tem a obrigação de recuperá-lo, mesmo que a conduta tenha sido praticada por terceiros. Assim, para que se possa pleitear a reparação do dano, basta demonstrar o evento danoso e do nexo de causalidade, uma vez que a ação é substituída pelo risco do resultado. A responsabilidade é solidária.

A adoção da teoria do risco da atividade, da qual decorre a responsabilidade objetiva, traz como consequências principais para que haja o dever de indenizar: a) a prescindibilidade de investigação de culpa; b) a irrelevância da licitude da atividade; c) a inaplicação das causas de exclusão da responsabilidade civil.

O art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/81 prevê expressamente o dever do poluidor ou predador de recuperar e/ou indenizar os danos causados, além de possibilitar o reconhecimento da responsabilidade, repise-se, objetiva, do poluidor em indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente ou aos terceiros afetados por sua atividade,

como dito, independentemente da existência de culpa, consoante se infere do art. 14, § 1º, da citada lei.

O Código Civil prevê:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Como bem destacado por Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra Direito Ambiental Brasileiro:

A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade (art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e do dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 326/327.)

No caso, o projeto de lei exclui a responsabilidade pelo risco integral e ainda torna subsidiária a responsabilidade das instituições financeiras que contribuírem para atividades poluidoras sem licença ambiental.

Trata-se de inequívoco incentivo ao lucro em prejuízo do meio ambiente.

Pelo exposto, sugere-se a supressão do dispositivo.

II.4. Concentração do Poder de Decisão – insegurança jurídica

Trata-se aqui especificamente dos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

Art. 8º Não estão sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

(...)

II – considerados de porte insignificante pela autoridade licenciadora;

Art. 17 (...)

§ 4º Não será exigido EIA/Rima quando a autoridade licenciadora considerar que a atividade ou o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

Art. 18. O licenciamento ambiental ordinário pela modalidade trifásica envolve a emissão sequencial de LP, de LI e de LO.

§ 1º A autoridade licenciadora deve estabelecer o estudo ambiental a ser requerido no licenciamento ambiental pelo procedimento trifásico, respeitados os casos de EIA.

(...)

Art. 22 (...)

§ 9º A atividade ou o empreendimento que opere sem licença ambiental válida e que não se enquadre no disposto no caput deste artigo deverá ser licenciado pelo procedimento aplicável à sua tipologia, salvo deliberação da autoridade licenciadora competente quanto à possibilidade de utilização da LOC, mediante decisão justificada, hipótese em que não se aplica o disposto no § 5º deste artigo.

B – Crítica às mudanças propostas

Nos diversos dispositivos acima transcritos, o projeto de lei confere à autoridade licenciadora o poder de decidir sobre: a) exigência, tipo e escopo de estudos ambientais; b) modalidade de licenciamento a ser exigido; c) possibilidade de dispensa de licenciamento.

A previsão, da forma como realizada, concentra poder de decisão discricionário na autoridade licenciadora, trazendo insegurança jurídica e possível falta de uniformidade nas decisões, além de sujeitar as autoridades a pressões externas que maculariam suas decisões. Ainda, esta definição possibilitaria uma padronização na análise do licenciamento ambiental nos órgãos licenciadores, evitando a concentração de empreendimentos em determinadas regiões (por considerar que o licenciamento é mais brando).

É fundamental que as modalidades de licenciamento a serem exigidas para cada tipo de empreendimento e porte poluidor possam ser previamente conhecidas em razão de metodologia e previsão expressa em norma geral e abstrata.

Além disso, a exigência ou não de estudos ambientais, bem como o escopo de tais estudos, deve ser previsto em norma geral e em termo de referência específico, respectivamente, para que o empreendedor tenha possibilidade de planejamento. No tocante ao patrimônio espeleológico, por exemplo, não poderia a autoridade licenciadora ser autorizada a dispensar os estudos espeleológicos necessários para proteção das cavernas.

A título de exemplo, em Minas Gerais, temos a figura da Deliberação Normativa COPAM Nº 217, de 06 de dezembro de 2017 que estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locacionais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

Assim, sugere-se as seguintes emendas modificativas e supressivas:

Art. 8º Não estão sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

II – considerados de porte insignificante ~~pela autoridade licenciadora pelo decreto regulamentador desta lei;~~

Art. 17 (...)

§ 4º Não será exigido ELA/Rima quando a ~~autoridade licenciadora a considerar que a~~ atividade ou o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, conforme definição em decreto regulamentador desta lei.

Art. 18. O licenciamento ambiental ordinário pela modalidade trifásica envolve a emissão sequencial de LP, de LI e de LO.

§ 1º A ~~autoridade licenciadora norma regulamentadora desta lei~~ deve estabelecer o estudo ambiental a ser requerido no licenciamento ambiental pelo procedimento trifásico, respeitados os casos de ELA.

Art. 22 (...)

§ 9º A atividade ou o empreendimento que opere sem licença ambiental válida e que não se enquadre no disposto no caput deste artigo deverá ser licenciado pelo procedimento aplicável à sua tipologia, ~~salvo deliberação da autoridade licenciadora competente quanto à possibilidade de utilização da LOC, mediante decisão justificada, hipótese em que não se aplica o disposto no § 5º deste artigo.~~

II.5. Previsão da licença por adesão e compromisso ou por autodeclaração do empreendedor

O projeto de lei fez a opção por espécie de licenciamento na qual não serão realizados estudos ambientais, baseando-se a licença meramente nas declarações prestadas pelo empreendedor. A previsão se estende, inclusive para casos de licenciamento corretivo, em que o empreendedor vinha operando ilegalmente e, então, declara suas próprias condições para obter a regularização ambiental e, como visto, a extinção da punibilidade de crime.

Ainda, o PL possibilita mudanças nas operações das atividades ou do empreendimento sem manifestação da autoridade licenciadora, se o próprio empreendedor entender que não haverá incremento no impacto ambiental negativo.

São os seguintes dispositivos:

Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licença:

(...)

V – RCE, para a LAC;

(...)

Art. 17. O licenciamento ambiental pode ocorrer:

I – pelo procedimento ordinário, na modalidade trifásica;

II – pelo procedimento simplificado, nas modalidades:

a) bifásica;

b) fase única; ou

c) por adesão e compromisso;

III – pelo procedimento corretivo, com possibilidade de aplicação da modalidade por adesão e compromisso.

Art. 21. O licenciamento ambiental simplificado pela modalidade por adesão e compromisso pode ocorrer se forem atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I – não ser a atividade ou o empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente;

II – serem previamente conhecidos:

a) as características gerais da região de implantação;

b) as condições de instalação e de operação da atividade ou do empreendimento;

c) os impactos ambientais da tipologia da atividade ou do empreendimento; e

d) as medidas de controle ambiental necessárias;

III – não ocorrer supressão de vegetação nativa, que depende de autorização específica.

§ 1º São considerados atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico do ente federativo competente, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 2º A autoridade licenciadora deve estabelecer previamente as condicionantes ambientais da LAC que o empreendedor deverá cumprir.

§ 3º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE devem ser conferidas e analisadas pela autoridade licenciadora por amostragem, incluída a realização de vistorias, estas também por amostragem, devendo disponibilizar os resultados no subsistema de informações previsto no art. 31 desta Lei.

§ 4º O resultado das vistorias previstas no § 3º deste artigo pode orientar a manutenção ou a revisão dos atos sobre as atividades e os empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso.

§ 5º Aos prazos de validade e aos procedimentos de renovação da LAC aplicam-se, no que couber, as disposições dos arts. 6º, 7º, 14 e 15 desta Lei.

O próprio PL define o instituto:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

XXVI – Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): licença que atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento que observe as condições previstas nesta Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora;

O art. 5º do PL exige para a emissão da LAC tão somente o RCE, assim definido pelo PL:

Art. 3º (...)

XXIII - Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE): documento a ser apresentado nas hipóteses previstas nesta Lei, que contém caracterização e informações técnicas sobre a instalação e a operação da atividade ou do empreendimento;

Isto significa que para todos aqueles empreendimentos sujeitos a LAC, não serão exigidos quaisquer estudos ambientais, mas tão somente um mero relatório, elaborado pelo empreendedor, contendo a caracterização do empreendimento.

O sistema auto declaratório, sem correlata rede de dados que possam confrontar as informações trazidas pelo empreendedor, é questão extremamente controversa pois possibilita e até incentiva a fraude e a impunidade.

A conferência e a realização de vistorias, por mera amostragem, não é suficiente para inibir a emissão de declarações falsas.

As condições colocadas pelo artigo 21, atualmente, são inócuas, uma vez que não existem, seja em nível federal, seja em nível estadual, sistemas completamente integrados, contendo informações de todos os aspectos socioambientais e socioeconômicos de qualquer área brasileira.

Seria fundamental o legislador, mantendo-se coerente, aguardar as informações a que se refere o artigo 55 do PL³ quanto as condições institucionais, tanto das autoridades licenciadoras da União, quanto de Estados, DF e Municípios, para então concluir que é uma falácia acreditar-se que os entes possuem reais bancos de dados contendo informações suficientes que gerem prévio conhecimento (e possibilidade de confrontação com as declarações dos empreendedores) sobre: a) as características gerais da região de implantação; b) as condições de instalação e de operação da atividade ou do empreendimento; c) os impactos ambientais da tipologia da atividade ou do empreendimento; e d) as medidas de controle ambiental necessárias.

Mesmo em relação ao patrimônio espeleológico, o mapa de potencial espeleológico disponibilizado pelo ICMBio/CECAV apenas noticia a probabilidade ou não de existência de cavernas em áreas já previamente estudadas; em vazios de conhecimento (lugares em que nunca foram realizados estudos espeleológicos) constam o baixo potencial espeleológico, o que pode ser uma falácia.

Além disso, no tocante aos dados de localização de cavernas lançados no CANIE, há que se considerar se houve caminhamentos suficientes na região, visto que há possibilidade de mais cavidades no local.

Ainda, a previsão constante do § 6º do art. 5º do PL é de causar espanto. Segundo ela, “alterações na operação da atividade ou do empreendimento que não incrementem o impacto ambiental negativo avaliado nas etapas anteriores do licenciamento ambiental, alterando seu enquadramento, independem de manifestação ou autorização da autoridade licenciadora”. O Poder Público está concedendo ao próprio empreendedor o poder de decidir se a modificação no empreendimento causa ou não incremento nos impactos negativos, sem que haja qualquer manifestação do licenciador ou estabelecimento de medidas de controle para acompanhamento dos reais impactos. No tocante as cavernas, cujos

³ “No prazo de 90 (noventa) dias, contado da publicação desta Lei, as autoridades licenciadoras da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as autoridades envolvidas devem apresentar aos respectivos chefes do Poder Executivo relatório sobre as condições de recursos humanos, financeiros e institucionais necessárias para o cumprimento desta Lei.”

ecossistemas são extremamente frágeis, a permissão de alterações no empreendimento sem qualquer medida de controle ou monitoração será fatal.

Por todo o exposto, sugere-se a supressão de todas as previsões referentes ao licenciamento por adesão e compromisso.

Subsidiariamente, sugere-se as seguintes alterações:

Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licença:

(...)

V – RCE, para a LAC;

(...)

§ 6º Alterações na operação da atividade ou do empreendimento ~~que não incrementem o impacto ambiental negativo avaliado nas etapas anteriores do licenciamento ambiental, alterando seu enquadramento, independentemente de manifestação ou autorização da autoridade licenciadora.~~

Art. 21. O licenciamento ambiental simplificado pela modalidade por adesão e compromisso pode ocorrer se forem atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I – não ser a atividade ou o empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente;

II – serem previamente conhecidos, ~~por meio de lançamento em bancos de dados oficiais da autoridade licenciadora:~~

a) as características gerais da região de implantação;

b) as condições de instalação e de operação da atividade ou do empreendimento;

c) os impactos ambientais da tipologia da atividade ou do empreendimento; e

d) as medidas de controle ambiental necessárias;

III – não ocorrer supressão de vegetação nativa, que depende de autorização específica.

§ 1º São considerados atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico do ente federativo competente, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 2º A autoridade licenciadora deve estabelecer previamente as condicionantes ambientais da LAC que o empreendedor deverá cumprir.

§ 3º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE devem ser conferidas e analisadas pela autoridade licenciadora ~~por meio da confrontação com bancos de dados oficiais devidamente alimentados, a disposição da autoridade licenciadora, bem como por amostragem, incluída a realização de vistorias, estas também por~~

amostragem, devendo disponibilizar os resultados no subsistema de informações previsto no art. 31 desta Lei.

§ 4º O resultado das vistorias previstas no § 3º deste artigo pode orientar a manutenção ou a revisão dos atos sobre as atividades e os empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso.

§ 5º Aos prazos de validade e aos procedimentos de renovação da LAC aplicam-se, no que couber, as disposições dos arts. 6º, 7º, 14 e 15 desta Lei.

§ 6º Enquanto não elaborados e disponibilizados os bancos de dados referentes às informações exigidas pelo artigo 21, II, desta lei, não será cabível a licença por compromisso e adesão.

II.6. Limitação da participação dos Municípios no licenciamento ambiental

O projeto de lei prevê a participação dos Municípios no processo de licenciamento ambiental em dois momentos:

Art. 16. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

Art. 46. Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se perante a autoridade licenciadora responsável, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e os procedimentos do licenciamento ambiental, nos termos do § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, previamente à emissão da licença da atividade ou do empreendimento.

O artigo 16 muda a sistemática atualmente existente quanto a participação dos municípios nos processos de licenciamento de âmbito federal e estadual e o artigo 46 repete a redação do artigo 13, parágrafo 1º da LC 40 /2011.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 23, atribui competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, sendo que no seu artigo 225, IV, aponta que qualquer dos poderes pode exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Para que não haja conflitos e sobreposições entre as ações dos entes federados no exercício desta competência constitucional, o parágrafo único, do artigo 23 da CF prevê que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre os entes políticos tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Foi a Lei Complementar nº 140/2011 cuidou de disciplinar as ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, fixando normas para as ações

administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

A lei coloca como objetivo fundamental da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, eficiente, mas também democrática (art. 3º, I). Prevê ainda a necessidade de harmonização e integração de todas as políticas governamentais e ações administrativas (art. 3º, III e 6º).

Neste contexto, a lei prevê que apenas um dos entes federativos, conforme suas atribuições estabelecidas na lei, fará o licenciamento dos empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente.

No art. 7º, XIV, coloca que cabe à União promover o Licenciamento Ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país vizinho; no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva; em terras indígenas; unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados; quando há atividade de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo; aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas; quando pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Incumbirá aos Estados, nos termos do artigo 8º, XV da LC, promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Finalmente, aos Municípios, por força do artigo 9º, XIV da LC, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas na Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que lhe competir, ou seja, que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Porém, em respeito ao princípio do federalismo, a Lei Complementar prevê:

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

Desta feita, no âmbito dos licenciamentos federal ou estadual, os municípios tem o direito de se manifestar, cumprindo as ações administrativas que lhes competem (art. 9º) tais

como exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente.

O PL repete essa previsão, em seu artigo 46.

No entanto, prevê que no artigo 16 que o licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios.

Ocorre que a manifestação dos Municípios nos processos de licenciamento se dá justamente pela emissão da certidão de conformidade. Essa obrigação atualmente decorre da aplicação do art. 10, §1º da Resolução Conama 237/1997, que determina que os licenciamentos ambientais devem ser instruídos com

[...] certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo.

A certidão de conformidade é o documento que atesta se o empreendimento pretendido se coaduna com os potenciais usos de um determinado imóvel à luz da legislação urbanística, seja do ponto de vista qualitativo ou quantitativo.

Por meio dela, a administração pública informa aos interessados sobre as possibilidades de utilização do bem e aponta os tipos de atividade que podem ser desenvolvidas no local, indicando as formas adequadas de utilização do solo em questão de acordo com o zoneamento da área.

Para tanto, o Município deve verificar o zoneamento urbanístico, definido em normas municipais como Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Urbanismo, Código de Edificações etc., bem como, eventualmente, no plano de desenvolvimento urbano integrado ou de aglomeração urbana (Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015).

É importante destacar que a Constituição Federal de 1988 atribui competência aos Municípios para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Embora a competência para legislar sobre as diretrizes em direito urbanístico seja federal e estadual, as normas deverão ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócuas a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional.

Assim sendo, se lei ordinária não pode retirar o poder dos Municípios de promoverem a ordenação de seus territórios, um projeto de lei não pode dar poderes aos Estados e Municípios de permitirem a instalação e operação de empreendimentos em locais não permitidos pelo Município. Em outras palavras: se aos municípios compete constitucionalmente a ordenação de seu território por meio do zoneamento urbanístico, não pode o projeto de lei ordinária dar poderes aos Estados e União de subverterem o ordenamento territorial municipal ou de alterá-lo, permitindo a instalação ou operação de empreendimentos em desconformidade com a legislação municipal de uso e ocupação do solo.

Isso é de fundamental importância para a proteção do patrimônio cárstico em geral pois o Município, conhecendo seu território, pode limitar os usos e ocupações em determinadas áreas de especial interesse geológico. Da forma como proposto, os municípios não poderão proteger seu patrimônio nem ordenar devidamente seu território, podendo o

Estado ou a União perimir, por exemplo, a destruição de uma gruta ou caverna de interesse turístico local.

Por este motivo, reitera-se sugestão anterior de modificação do sentido do artigo 16 da seguinte forma:

Art. 16. O licenciamento ambiental ~~independe~~ da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

II.7. Enumeração de tipos de licenciamento para atividades determinadas, sem consideração com o potencial poluidor

O projeto de lei cita nominalmente diversos tipos de empreendimento, a eles já determinando a dispensa ou determinado tipo de processo de licenciamento, sem uma escolha prévia.

Cabe então se fazer uma digressão sobre o papel que a avaliação de impacto ambiental realizada durante o licenciamento.

A – Contextualização

O licenciamento ambiental é um processo decisório no âmbito do qual é realizada a avaliação de impacto ambiental (AIA) do empreendimento.

Assim, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) pode ser conceituada como o processo de identificação das futuras consequências de uma ação em curso ou proposta, servindo, por um lado, como instrumento de planejamento e, por outro, como procedimento usualmente associado a alguma forma de processo decisório, como o licenciamento ambiental.

Em sua dimensão de instrumento de planejamento, a Avaliação de Impactos Ambientais permite analisar se determinadas atividades têm um alto potencial de degradação e impacto, com a finalidade de julgar se tais atividades podem ou não serem implementadas, e, caso sejam, seus impactos negativos sejam mitigados ou compensados. Assim, a AIA pode incitar empreendedores a optar por alternativas menos impactantes em suas atividades, sejam elas tecnológicas ou locacionais.

Em uma segunda dimensão, atribui-se à avaliação de impacto ambiental um sentido de processo de identificação, previsão e avaliação de atividades que tenham o potencial de causar algum impacto ao ambiente. Assim, a AIA é entendida como ferramenta que apresenta elementos técnicos para análise do empreendimento ou obra propostos e, consequentemente, possibilita a elaboração de juízo a respeito da viabilidade do licenciamento pretendido, além de ser instrumento hábil ao acompanhamento das atividades aprovadas.

Tendo como base o esquema genérico definido como ideal por Sánchez (2013)⁴, pode-se dividir o processo de AIA em três etapas, cada uma delas agrupando diferentes atividades: 1. a etapa inicial (apresentação de proposta e triagem); 2. a etapa de análise detalhada (estabelecimento dos estudos e seus conteúdos; consulta pública; decisão no licenciamento); e 3. a etapa de pós-aprovação, no caso de a decisão ter sido favorável à implantação do empreendimento (monitoramento e fiscalização).

O processo de avaliação de impactos ambientais tem início com a apresentação da proposta, que deve descrever a iniciativa em linhas gerais, informando o objeto a ser licenciado e especificando os itens que caracterizam o empreendimento, como o nome, o porte, as instalações, os equipamentos a serem implantados, a área a ser ocupada, etc. Em seguida ocorre a triagem, que resulta em um enquadramento do projeto, que definirá se há necessidade de estudos aprofundados ou se estes são dispensados. Essa etapa inicial visa a determinar a necessidade de uma avaliação detalhada dos impactos ambientais de uma futura ação ou se tal providência é dispensável.

A apresentação de documentos junto com a proposta possibilita tanto a pronta deliberação a respeito da dispensa ou não de licenciamento, quanto a imediata possibilidade aprovação ou reprovação do licenciamento almejado ou de licenciamento mediante estudos de menor complexidade, condizentes com os menores riscos e/ ou impactos ambientais da atividade.

Empreendimentos que tenham o potencial de causar impactos significativos devem ser submetidos à análise detalhada, composta de uma série de atividades, que se iniciam com a determinação de realização dos estudos ambientais, seguida da permanente avaliação de seu conteúdo, até sua aprovação ou não. As atividades capazes de ocasionar significativa degradação ambiental devem submeter-se a EIA/RIMA, com fase diferenciada de análise detalhada e realização de consulta pública. Ainda, outros estudos podem ser exigidos, a depender da legislação, considerando-se o tipo de atividade desenvolvida, assim como das características da área em que ela se dará.

Sánchez resume a questão:

As etapas iniciais têm a função de determinar se é necessário avaliar de maneira detalhada os impactos ambientais de uma futura ação e, em caso positivo, definir o alcance e a profundidade dos estudos necessários. [...]

É importante notar que, na hipótese de não ser julgado necessário apresentar um estudo de impacto ambiental, há outros instrumentos que permitem um controle governamental sobre essas atividades e seus impactos ambientais. Assim, o licenciamento ambiental baseia-se em diferentes normas - técnicas e jurídicas -, que regulam e disciplinam a atividade licenciada. [...]

O procedimento de análise detalhada é aplicado somente aos casos de atividades que tenham o potencial de causar impactos significativos. A análise detalhada, por sua vez, é composta de uma série de atividades, que vão desde a definição do conteúdo preciso

⁴ SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de impactos ambientais: conceitos e métodos. 2^a ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

do estudo de impacto ambiental até sua eventual aprovação, por meio de um processo decisório próprio a cada jurisdição⁵.

Após a elaboração, os estudos devem ser analisados por uma equipe técnica - normalmente a do órgão licenciador - que irá verificar sua conformidade com os termos de referência e a legislação pertinente. Além disso, deve verificar se o estudo descreve adequadamente o projeto e seus impactos, bem como se as medidas mitigadoras propostas são suficientes para atenuar os impactos negativos.

Realizados os estudos ambientais, é extremamente importante que haja participação pública na análise do projeto, com o objetivo de informar a sociedade sobre o empreendimento e tornar possível a comunicação entre o proponente do projeto e a população, para que esta última tire dúvidas, traga novos elementos de conhecimento e manifeste sua eventual concordância ou discordância.

As informações relevantes coletadas e sistematizadas sobre a viabilidade socioambiental do empreendimento - principalmente trazidas ao processo por meio dos estudos ambientais e da consulta pública - servem de subsídio para a tomada da decisão final no processo de licenciamento. Caso não haja necessidade de modificação ou complementação dos estudos⁶, o órgão competente decidirá pela: (i) não autorização do empreendimento; (ii) aprovação incondicional; ou (iii) aprovação com condicionantes.

Idealmente, a tomada de decisão no licenciamento deve se embasar na avaliação dos impactos ambientais até então realizada, considerando os fundamentos técnicos dos estudos e os resultados da participação pública.

Tomada a decisão, encerra-se o licenciamento, com a concessão ou não, da licença ambiental.

O processo de avaliação dos impactos ambientais, no entanto, não se encerra. Trata-se de um processo contínuo, que deve assegurar a implementação dos compromissos assumidos nos estudos e licenças ambientais; demonstrar seu cumprimento e a consecução de certos objetivos e metas; gerenciar os impactos reais, inclusive os não previstos; adaptar o projeto ou seus programas de gestão no caso de ocorrência de impactos não previstos ou de magnitude maior que a esperada; fornecer elementos para o aperfeiçoamento do processo de AIA, identificando problemas das etapas anteriores.

De fato, no momento da realização dos estudos que compõem a AIA, está se pensando em impactos possíveis e prováveis, sendo que a efetivação do projeto pode implicar na ocorrência de impactos não calculados, demonstrando que os impactos foram subdimensionados ou que as medidas de controle e mitigação não são suficientes, por exemplo. Assim, é necessário que haja um acompanhamento do empreendimento ou projeto, através de mecanismos de controle e monitoramento, enquanto ele estiver em funcionamento, para que a AIA alcance seus objetivos.

No caso, o projeto de lei fez uma lista negativa, ou seja, previu desde já empreendimentos que não se submetem ao licenciamento:

⁵ SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de impactos ambientais: conceitos e métodos. 2^a ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. p. 106/107.

⁶ Pode-se ainda solicitar modificações ou complementação dos estudos realizados, hipóteses em que não se finda a fase de análise.

Art. 8º Não estão sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

I – de caráter militar previstos no preparo e no emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, nos termos de ato do Poder Executivo;

(...)

III – não incluídos nas listas de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental estabelecidas na forma do § 1º do art. 4º desta Lei;

IV – obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, a acidentes ou a desastres;

V – obras e intervenções urgentes que tenham como finalidade prevenir a ocorrência de dano ambiental iminente ou interromper situação que gere risco à vida;

VI – obras de serviço público de distribuição de energia elétrica até o nível de tensão de 69 Kv (sessenta e nove quilovolts), realizadas em área urbana ou rural;

VII – sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário, exigível neste último caso outorga de direito de uso de recursos hídricos para o lançamento do efluente tratado, o qual deverá atender aos padrões de lançamento de efluentes estabelecidos na legislação vigente;

VIII – serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento da infraestrutura em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluídas dragagens de manutenção;

IX – pontos de entrega voluntária ou similares abrangidos por sistemas de logística reversa, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;

X – usinas de triagem de resíduos sólidos, mecanizadas ou não, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;

XI – pátios, estruturas e equipamentos para compostagem de resíduos orgânicos, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;

XII – usinas de reciclagem de resíduos da construção civil, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; e

XIII – ecopontos e ecocentros, compreendidos como locais de entrega voluntária de resíduos de origem domiciliar ou equiparados, de forma segregada e ordenada em baías, caçambas e similares, com vistas à reciclagem e a outras formas de destinação final ambientalmente adequada.

§ 1º As autoridades licenciadoras disponibilizarão, de forma gratuita e automática, nos seus sítios eletrônicos, certidão declaratória de não sujeição da atividade ou do empreendimento ao licenciamento ambiental.

§ 2º A não sujeição a licenciamento ambiental não exime o empreendedor da obtenção, quando exigível, de autorização de supressão de vegetação nativa, de outorga dos direitos de uso de recursos hídricos ou de outras licenças, autorizações ou outorgas exigidas em lei, bem como do cumprimento de obrigações legais específicas.

§ 3º Para fins do disposto no inciso VII do caput deste artigo, a requerimento do empreendedor responsável pelos sistemas ou estações de tratamento, a autoridade outorgante de recursos hídricos, em articulação com o órgão ambiental correspondente, definirá ou revisará a classe correspondente a ser adotada em função dos usos preponderantes existentes no respectivo corpo de água.

§ 4º Os sistemas referidos no inciso VII do caput deste artigo incluem as instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais, e as instalações operacionais de coleta, de transporte e de tratamento de esgoto.

Art. 9º Quando atendido ao previsto neste artigo, não são sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades e empreendimentos:

I – cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes;

II – pecuária extensiva e semi-intensiva;

III – pecuária intensiva de pequeno porte, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei;

IV – pesquisa de natureza agropecuária, que não implique risco biológico, desde que haja autorização prévia dos órgãos competentes e ressalvado o disposto na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.

§ 1º O previsto no caput deste artigo aplica-se às propriedades e às posses rurais, desde que regulares ou em regularização, na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, considerando-se:

I – regular o imóvel com registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) homologado pelo órgão estadual competente, que não tenha déficit de vegetação em reserva legal ou área de preservação permanente; e

II – em regularização o imóvel quando atendidas quaisquer das seguintes condições:

a) tenha registro no CAR pendente de homologação;

b) tenha ocorrido a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), durante todo o período de cumprimento das obrigações nele assumidas; ou

c) tenha firmado com o órgão competente termo de compromisso próprio para a regularização de déficit de vegetação em reserva legal ou em área de preservação permanente, quando não for o caso de adesão ao PRA.

§ 2º O previsto no caput deste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações relativas ao uso alternativo do solo na propriedade ou na posse rural que constem expressamente da legislação ou dos planos de manejo de unidades de conservação, notadamente no que se refere ao uso de agrotóxicos, conservação do solo e do direito de uso dos recursos hídricos.

§ 3º A não sujeição ao licenciamento ambiental de que trata este artigo não exime o empreendedor da obtenção, quando exigível, de licença ambiental, de autorização ou de instrumento congênere, para a supressão de vegetação nativa, para o uso de recursos hídricos ou para outras formas de utilização de recursos ambientais previstas em legislação específica.

§ 4º As autoridades licenciadoras disponibilizarão, de forma gratuita e automática, nos seus respectivos sítios eletrônicos, certidão declaratória de não sujeição da atividade ou do empreendimento ao licenciamento ambiental.

§ 5º As atividades e os empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte poderão ser licenciados mediante procedimento simplificado na modalidade por adesão e compromisso, respeitado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.

§ 6º A inscrição no CAR não pode ser exigida como requisito para a licença de atividades ou de empreendimentos de infraestrutura de transportes e de energia que sejam instalados na propriedade ou na posse rural, mas que não tenham relação com as atividades referidas no caput deste artigo.

§ 7º São de utilidade pública as barragens de pequeno porte, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei, para fins de irrigação.

Com essa dispensa prévia de licenciamento, nenhuma dessas atividades será sujeita a avaliação de seus impactos ambientais, não sendo buscada qualquer alternativa menos degradadora ou determinadas medidas de mitigação ou controle.

No entanto, várias destas atividades tem grande potencial degradador do patrimônio espeleológico. É o que se passa a expor:

B – Crítica aos dispositivos propostos

A paisagem cárstica é a face externa de um sistema complexo, com uma longa história, e o estudo de suas características superficiais é apenas uma primeira abordagem para entender a complexidade deste ambiente natural. Tais estudos aumentaram a consciência de que cada área cárstica é um sistema muito complexo, diferente de qualquer outro em muitas características, e que é quase impossível obter uma compreensão abrangente desses sistemas, mesmo com programas de pesquisa específicos (Sauro 2013).

O homem tende a se comportar como modificador do equilíbrio dos processos naturais. Os diferentes tipos de recursos explorados (e.g. expansão urbana, desmatamento, agricultura, pecuária, mineração) causam alterações na cobertura do solo, modificam processos, promovem a erosão do solo, alteram a dinâmica hídrica, introduzem resíduos sólidos e líquidos no meio ambiente, etc.

Ford & WILLIAMS (1989) apontam que cerca de 25% da população global é abastecida por aquíferos cársticos e que o sistema hidrológico tem importância particular quando consideramos a influência humana sobre o carste, pois esta é a principal via de penetração dos impactos.

Durante a pré-história, o Homem utilizou as entradas das cavernas como locais de moradia e para locais de sepultamento; usos que persistiram no tempo histórico. Em tempos de guerra e ocupação militar, os abrigos rochosos eram muito importantes para a proteção. Cavernas também foram utilizadas durante as guerras recentes como repositórios de armas e refúgios, especialmente por partisans (Iugoslávia, Itália, Argélia, Líbano). Nos tempos antigos, muitas cavernas e nascentes eram objetos de culto e peregrinação. Mais recentemente, algumas cavernas ganharam importância turística, como em Postojna na Eslovênia (um milhão de visitantes por ano) e Grotta di Frasassi no centro da Itália (GAMS et al., 1993; TRAVASSOS, 2019).

A expansão urbana em ambientes cársticos reduz a infiltração e aumenta o escoamento da superfície, devido à natureza impermeável de estradas, estacionamentos e edifícios. O escoamento de águas pluviais também é impedido pela instalação de residências "ribeirinhas" ao longo de pequenos vales secos, que estão sujeitos a fluxo de tempestades ocasionais (GAMS et al., 1993).

Mudanças trazidas pela agricultura (uso intensivo de fertilizantes, mecanização, etc) e pela urbanização das áreas rurais também promovem pressões em zonas de recarga. Estas atividades podem promover poluição significativa em nascentes e a mudança no regime hídrico devido ao bombeamento de água (GAMS et al., 1993). A gestão ambiental para minimizar os impactos adversos da agricultura é um processo a ser desenvolvido em conjunto com a sociedade na organização do espaço, e deve ser contínuo e permanente. A gestão ambiental deve ser baseada na política ambiental e ter o planejamento como instrumento.

O carste é também um ambiente importante para a biodiversidade. No entanto, a perda florestal através do desmatamento pressiona esse frágil ecossistema. A mata no carste é particularmente vulnerável devido aos solos rasos e à drenagem rápida. Mesmo níveis leves de degradação inicial, que podem ser promovidos por empreendimentos de porte insignificante, podem causar uma espiral descendente de condições ecológicas, levando a um fenômeno conhecido como "desertificação rochosa" do qual a recuperação florestal é muito difícil. Além disso, falta da vegetação pode promover a perda da população de morcegos de uma caverna, e isso pode trazer sérios efeitos negativos em outras espécies da fauna devido à falta de guano fresco, vital para o ecossistema subterrâneo.

Por isso, é importante estudar e monitorar o meio ambiente, em especial nos geossistemas cársticos, particularmente frágeis e vulneráveis, na tentativa de reduzir os impactos através da aplicação de um plano de gestão sustentável. Somente uma análise cuidadosa da dinâmica ambiental pode fornecer informações básicas para o planejamento correto e a gestão dos recursos. O processo de execução da gestão ambiental em áreas cársticas requer o monitoramento dos processos naturais e o monitoramento do uso da terra, o que, juntamente com um sistema de informações geográficas, possibilita compor um banco de informações que permita propor um diagnóstico e estabelecer medidas mitigadoras para minimizar os efeitos da deterioração, bem como medidas adequadas para compensar ou mesmo corrigir qualquer poluição ambiental. Também é fundamental um monitoramento contínuo de alguns parâmetros ambientais para poder compreender a evolução das mudanças dentro do geossistema (Sauro 1999).

Mesmo em países economicamente mais avançados, a legislação e a prática ambiental são muitas vezes inadequadas para evitar a deterioração dos ecossistemas cársticos, especialmente enquanto a pressão populacional ainda está crescendo. Isso ocorre comumente porque os procedimentos de manejo desenvolvidos para condições convencionais não são adequados quando aplicados ao carste, que apresenta uma dinâmica especial, que acontece, principalmente, em subsuperfície, e tem solos facilmente erodíveis.

Neste contexto, fica clara a necessidade de licenciamento dos itens sugeridos para a dispensa de licenciamento nos Artigos 8 e 9 deste Projeto de Lei.

Outra questão importante refere-se à dispensa do licenciamento à empreendimentos considerados de porte insignificante pela autoridade licenciadora. Para que esta dispensa fosse possível, seria necessário a existência, a nível nacional, de uma legislação que versasse sobre a classificação dos empreendimentos considerando o porte e potencial poluidor. Sem esta regra, a decisão ficaria a cargo dos órgãos licenciadores estaduais, que podem não seguir o mesmo padrão de exigências para realizar esta classificação.

Diante do acima exposto, sugere-se a supressão destes artigos, submetendo-se as atividades ao licenciamento ambiental, com realização dos estudos espeleológicos.

III. CONCLUSÃO

A preocupação com a conciliação entre o crescimento econômico e os recursos ambientais do planeta é o pano de fundo da história do pensamento ambiental, iniciada com o movimento ambientalista surgido na Europa e nos Estados Unidos nos anos de 1960 e 1970.

Mesmo antes da Constituição da República de 1988, a legislação infraconstitucional brasileira já previa a necessidade dessa compatibilização de interesses, uma vez que a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, elenca como objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, objetivando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, mas também a proteção da dignidade da vida humana (art. 2º, Lei nº 6.938/1981). Dentre outras metas, conforme o art. 4º, a PNMA visa a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (BRASIL, 1981).

Em 1988, a Constituição da República estabeleceu que a ordem econômica e financeira se funda na livre iniciativa, sendo assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos (art. 170, CR/88). O próprio dispositivo, no entanto, ressalva os casos previstos em lei, além de prever que a ordem econômica tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros, os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, “inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1988).

Nas palavras de Thomé,

a Constituição de 1988, que prevê o modo de produção capitalista e incentiva o crescimento econômico, também determina que seja observada, simultaneamente, a função social da propriedade e a preservação dos recursos naturais, para que haja condições dignas de vida também para as próximas gerações. (THOMÉ, 2011, p.64/65).

Complementarmente, o art. 225 da CR/88 prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determinando que o Poder Público assegure a efetividade desse direito, dentre outras formas, exigindo, “na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”; controlando “a produção a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”; e vedando, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco a função ecológica de flora e fauna, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

Em outras palavras, se, por um lado, a Constituição da República garante a liberdade econômica, por outro, impõe limites ao exercício das atividades econômicas e deveres para quem as exploram. Assim, tratando-se de realização de atividade econômica além dos critérios tradicionais de análise de projeto, é fundamental que seja colocado o critério de

viabilidade ambiental, para que o desenvolvimento ocorra de forma sustentável e garanta a melhoria geral das condições de vida desta e das futuras gerações².

Álvaro Luiz Valery Mirra anota que:

[...] no Brasil, indiscutivelmente, a defesa do meio ambiente se tornou parte integrante do processo de desenvolvimento do País, estando no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais constitucionalmente protegidos, já que, como estes, é também imprescindível à vida e à dignidade humanas. Daí a necessidade de buscar-se a conciliação entre o exercício das atividades produtivas e do direito de propriedade, o crescimento econômico, a garantia do pleno emprego e a qualidade ambiental, sem que se possa relegar a proteção do meio ambiente a questão de importância secundária.

Assim, nem mesmo sob aquele argumento tradicionalmente utilizado, de que se pretende a satisfação de necessidades de igual relevo, porém mais imediatas [o crescimento econômico ou a manutenção e geração de empregos, p.ex.], se pode admitir o abandono, sequer temporário, da proteção do meio ambiente. A opção fundamental da sociedade foi pela preservação do meio ambiente desde logo, tendo em vista igualmente as necessidades das gerações futuras. E essa opção deve ser respeitada pelos agentes do Poder Público e pelos particulares. Como expressamente dispõe o art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 6.938/81, as atividades empresariais públicas e privadas, indistintamente, devem ser exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente. (MIRRA, 2004, p. 312)

Essa necessidade de compatibilização entre o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações, é a própria definição do princípio do desenvolvimento sustentável, popularizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, das Nações Unidas³.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 92, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (adotada em Estocolmo em 1972), e buscando avançar a partir dela, proclama que:

Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste. (ONU, 1992).

No mesmo sentido, a Declaração sobre Responsabilidades das Gerações Presentes para as Futuras Gerações, adotada em 12 de novembro de 1997 pela Conferência Geral da UNESCO, em sua 29ª sessão, prevê:

Artigo 5 – Proteção do meio ambiente [...]

4. As gerações presentes devem considerar possíveis consequências para as gerações futuras de grandes projetos, antes de esses serem executados. (UNESCO, 1997).

Considerando-se que só se pode pensar em harmonização entre os interesses de desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente quando conhecida a atividade e o contexto onde ela estará inserida, um dos instrumentos mais importantes para se alcançar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a adequada tutela do meio ambiente e a busca pela justiça social, é o licenciamento ambiental.

Nas palavras de Édis Milaré:

A implementação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora do ambiente deve submeter-se a uma análise e controle prévios. Tal análise se faz necessária para se antever os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da sua instalação, da sua operação e, em casos específicos, do encerramento das atividades. (MILARÉ, 2014, p.753).

A necessidade de que determinadas ações, consideradas potencial ou efetivamente degradadoras, estejam sujeitas a planejamento e avaliação prévios, evitando-se ou minimizando-se impactos indesejáveis ou imprevistos, consta da Declaração do Rio de 1992, especificamente no Princípio 17, produto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como RIO 92:

Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente. (ONU, 1992-a).

Também na Agenda 21, os Estados signatários, com a participação de ONGs, reconheceram a AIA como instrumento que deve ser fortalecido para estimular o desenvolvimento sustentável, inserindo-a dentre os seus dispositivos, nos capítulos 07 (promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos), 09 (promoção da atmosfera), 11 (combate ao desflorestamento), 15 (conservação da diversidade biológica), 18 (proteção da qualidade de vida e do abastecimento do recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos), 20 (manejo ambientalmente sustentável dos resíduos perigosos, incluindo a prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigosos) e 38 (arranjos institucionais internacionais, acerca do papel do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

O projeto de lei ora em análise apresenta diversos pontos de estrangulamento que, além de inconstitucionais, ferem o princípio na proteção ambiental adequada.

Se aprovado da forma como atualmente redigido, deixará o patrimônio espeleológico desguarnecido de importantes proteções, com perdas irreparáveis a esses bens que são patrimônio da União.

Assim, o texto merece reanálise à luz dos pontos trazidos nesta nota técnica.