



Nota Técnica sobre a Subemenda Substitutiva Global de Plenário do Grupo de Trabalho sobre o Licenciamento Ambiental da Câmara dos Deputados

26 de junho de 2019

Tramita no Congresso Nacional projeto para uma nova Lei Geral de Licenciamento Ambiental. Recentemente, foi estabelecido Grupo de Trabalho para debater a temática, sob coordenação do Dep. Kim Kataguiri. O debate legislativo sobre um novo marco é oportuno para avançar na agenda sobre desenvolvimento sustentável, **haja vista ser o licenciamento ambiental o principal mecanismo que busca vincular o desenvolvimento econômico com a proteção socioambiental**. Dada a urgência do tema, é importante atentar para possíveis retrocessos legais e seus impactos sobre direitos e sobre o meio ambiente.

A **Conectas Direitos Humanos**, por meio desta Nota Técnica, avalia os recentes desdobramentos relacionados à proposta de Lei Geral de Licenciamento Ambiental, com referência à Subemenda Substitutiva Global de Plenário do Grupo de Trabalho sobre o Licenciamento Ambiental da Câmara dos Deputados. **Chama-se a atenção especialmente aos aspectos tidos por preocupantes na versão mais recente do substitutivo**, como as isenções de determinadas atividades econômicas da obrigatoriedade do licenciamento; as delegações a entes subnacionais de competências para o licenciamento sem uma clara divisão de responsabilidades; e a flexibilização de requerimentos que potencialmente inviabilizam uma robusta avaliação de impactos socioambientais de empreendimentos, dentre outras questões relevantes.

Em sendo o licenciamento ambiental um elemento imprescindível de avaliação, mitigação e eliminação de riscos socioambientais, **a sua fragilização inevitavelmente aumentará a probabilidade de ocorrência de desastres socioambientais**. Em pouco mais de três anos, o Brasil presenciou os dois maiores desastres socioambientais envolvendo barragens de rejeitos de mineração de sua história. Hoje, Mariana e Brumadinho representam experiências terríveis, com custos humanos e ambientais altíssimos que expõem uma série de debilidades da legislação brasileira responsável para prevenir situações como essas e remediar as consequências ambientais e sociais do desastre.

A necessidade de licenciamento ambiental para atividades econômicas é componente central de qualquer política de desenvolvimento equilibrada e sustentável. Os *Environmental Impact Assessments (EIA)* - tipologia usada internacionalmente para o procedimento de avaliação ambiental que abarca, no contexto brasileiro, o licenciamento ambiental - são documentos que ganharam importância, inclusive jurídica, a partir do momento que as pautas do desenvolvimento e da proteção ambiental se tornaram intrinsecamente vinculadas.

Por meio do Princípio 17 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, foi estabelecida a obrigatoriedade de avaliação ambiental para atividades que interferem ou possam interferir o meio ambiente. Também nesse contexto, o PNUMA elaborou em 1987 o documento [UN Environment Goals and Principles of EIA](#) que estabeleceu princípios para guiar os procedimentos de avaliação ambiental nos âmbitos nacional, regional e internacional.

Tais documentos informam a importância do licenciamento ambiental, tanto para se pensar em estratégias de proteção socioambiental no âmbito local, quanto para se estruturar medidas de desenvolvimento sustentável em nível global. Em 2018, dando continuidade à permanente defesa da avaliação ambiental, o PNUMA produziu o documento [Assessing Environmental Impacts - A Global Review of Legislation](#) atestando que a utilização do licenciamento ambiental condiz com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

O documento, resultado de uma pesquisa internacional sobre o andamento das políticas e das legislações sobre avaliação ambiental, alertou para uma **tendência de enfraquecimento dos processos de avaliação de impacto ambiental em prol do crescimento econômico**. O documento, também com base no entendimento do sistema ONU sobre desenvolvimento sustentável, defende que **esse tipo de enfraquecimento legislativo vai contra o princípio do não-retrocesso que proíbe retrocesso do direito ambiental e de níveis existentes de proteção ambiental já estipulados**.

Os últimos acontecimentos da agenda ambiental demonstram que o Brasil, infelizmente, está promovendo o enfraquecimento da proteção socioambiental. [Em 2017, três relatores especiais da ONU e um relator da Comissão Interamericana de Direitos Humanos denunciaram ataques contra direitos dos povos indígenas e contra a proteção ambiental no Brasil](#): “Em um contexto como esse, o Brasil deveria fortalecer a proteção institucional e legal dos povos indígenas, assim como dos quilombolas e outras comunidades que dependem de sua terra ancestral para sua existência cultural e material,” disseram os relatores especiais. “É altamente

preocupante que, ao contrário, o Brasil está considerando enfraquecer essas proteções.”

A excessiva simplificação e desregulamentação do licenciamento ambiental não é o caminho que levará o país a compatibilizar retomada da atividade econômica com desenvolvimento sustentável. Pelo contrário, apenas iria abrir brechas para que desastres com custos econômicos, sociais e ambientais elevados se repitam. Por essa razão, além de apresentar essas preocupações, a Conectas também apresenta alternativas para compatibilizar a proposta com parâmetros internacionais e normas do ordenamento jurídico brasileiro sobre proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente.

1. Isenções de setores e atividades econômicas

A [Subemenda Substitutiva Global de Plenário](#), documento circulado pelo Deputado Kim Katagui no âmbito do GT da Câmara dos Deputados sobre licenciamento ambiental, dá continuidade às tentativas de se isentar inteiramente determinados setores e atividades econômicas do licenciamento ambiental.¹

Além de incorporar as dispensas já previstas nos relatórios da Comissão de Finanças e Tributos (CFT) e da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), a Subemenda ainda acrescenta obras de saneamento nesse rol. Com exceção das dispensas para licenciamento ambiental já reguladas em lei, como é o caso das atividades de caráter militar, a Subemenda ainda pretende dispensar do licenciamento ambiental atividades agrícolas.

Trata-se de uma demanda de setores do agronegócio e de outros ramos da economia contrária ao panorama de proteção ambiental já solidificado nos contextos internacional e brasileiro. A Lei Geral de Licenciamento Ambiental se pretende uma legislação, como o próprio nome diz, “geral”, o que significa, em termos jurídicos, tratar de questões genéricas ao licenciamento ambiental. A partir do momento que a proposta de lei insere questões específicas, a proposta perde seu sentido, desfavorece a boa técnica legislativa e dá margem para ações direcionadas dentro do instrumento.

- Medida proposta: ***Alterar o Art. 7º para não permitir que setores econômicos inteiros sejam isentos do licenciamento ambiental e, portanto, voltar a atenção dos debates para o estabelecimento de***

¹ O documento está disponível na página do GT:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/outros-documentos/texto-base-licenciamento-ambiental>

normas gerais sobre o procedimento do licenciamento ambiental deixando, às leis específicas de determinados setores produtivos, e o estabelecimento de regras específicas - que devem ser amplamente discutidas - sobre possíveis simplificações do processo de licenciamento ambiental (para atividades de menor impacto apenas e em casos excepcionais).

2. Área de influência dos impactos socioambientais

A Subemenda traz uma preocupante modificação quanto à questão da área de influência do empreendimento sujeito ao processo de licenciamento ambiental. A proposta prevista no Art. 2º, II está da seguinte forma:

*“área de influência: área que sofre os impactos ambientais **diretos** da construção, instalação, ampliação e operação de atividades ou empreendimentos, conforme delimitação apontada no estudo ambiental”*

Esse dispositivo está idêntico às discussões recentes, com exceção da inclusão da palavra “diretos” que altera substancialmente o conteúdo da norma. Com essa inclusão, os impactos ambientais indiretos deixariam de ser considerados na área de influência, o que poderia trazer prejuízo a comunidades e ecossistemas afetados que, a depender de um ilícito/dano ambiental ou mesmo no âmbito da elaboração das condicionantes do processo de licenciamento ambiental, iriam perder proteção, ficando fora da possibilidade de medidas compensatórias, por exemplo.

Os desastres de Mariana e Brumadinho mostram que, na prática, há um subdimensionamento da “área de influência” (e da zona de impacto). Nos estudos ambientais prévios e planos de contingência que subsidiaram o licenciamento e expansão da barragem de Fundão, em Mariana, a área de impacto apresentada compreendia apenas comunidades adjacentes. Sequer havia menção à possibilidade de que os rejeitos viessem a atingir toda a bacia do Rio Doce e chegar ao Oceano Atlântico, bem como danificar propriedades e a vegetação no percurso, afetando assim várias outras comunidades e milhares de pessoas.

Os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos estabelecem que a “esfera de influência” é um conceito relacionado à abrangência de todos e quaisquer impactos atuais ou potenciais gerados por empresas, sem distinção entre impactos diretos e indiretos ou localização geográfica (Princípio 18). Na atribuição de responsabilidades, [os Princípios estipulam que é a gravidade, a urgência, a magnitude e a irreversibilidade dos impactos que devem orientar a](#)

[priorização e gerenciamento das medidas de mitigação](#), independentemente da vinculação (direta ou indireta) com o dano. Assim, a restrição do licenciamento aos impactos ambientais “diretos” contraria a norma internacional.

- Medida proposta: ***Inserir, no Art. 2º, II, impactos indiretos na conceituação da área de influência e, portanto, retomar exclusão da palavra “direto” no dispositivo sobre área de influência.***

3. Direitos humanos e salvaguarda de populações locais, tradicionais e/ou de atingidos

A centralidade do direitos humanos em convergência com a proteção socioambiental deve estar presente no licenciamento ambiental. A existência dos chamados riscos só pode ser controlada com medidas socioambientais concretas e instituições capazes de prevenir e responder adequadamente a tais riscos. A Subemenda não garante a vinculação entre proteção dos direitos humanos e salvaguarda de populações locais. No caso específico das populações indígenas e tradicionais, o projeto ainda prevê maiores retrocessos.

Em primeiro lugar, a proposta não reconhece explicitamente a proteção dos direitos humanos como um dos princípios e valores fundamentais do licenciamento ambiental (Art. 1º, § 2º). Ademais, a menção ao interesse público pode conflitar com o imperativo de proteção dos direitos fundamentais de grupos vulneráveis e minorias. Deve-se deixar claro que o interesse público não significa o atropelo de direitos de grupos e populações vulneráveis e tradicionais. **Empreendimentos que violem direitos humanos não podem prosseguir sob a justificativa de que avançam o interesse público de modo indeterminado.**

A atuação de outros órgãos não estritamente ambientais no âmbito do licenciamento ambiental é outro aspecto a ser destacado. Os órgãos do SISNAMA habilitados para a realização do processo de licenciamento ambiental podem contar com o auxílio e a deferência de outros órgãos a depender da atividade sendo licenciada e/ou da região em que o empreendimento se encontra. No caso de empreendimentos com impactos em terras indígenas, por exemplo, a FUNAI tem competência para atuar no processo de licenciamento ambiental.

A Subemenda, porém, deixa ainda mais dificultosa a participação dos órgãos responsáveis pela tutela dessas populações nos processos de licenciamento ambiental. Importante atentar-se para as disposições que apenas permitem a participação no licenciamento ambiental, na questão indígena, quando existir terra indígena *homologada*, e, na questão dos quilombolas, quando existir terra

quilombola *delimitada por portaria de reconhecimento do INCRA*. Tais dispositivos são bastante prejudiciais para essas populações, uma vez que as exigências postas por essa redação constituem barreiras para a proteção das terras indígenas e quilombolas que ainda estão em processo de demarcação/reconhecimento.

Mais uma vez, os desastres socioambientais recentes demonstram a importância da participação dos órgãos intervenientes no processo de licenciamento e, mais do que isso, o reconhecimento de direitos protetivos às comunidades indígenas e quilombolas, grupos sociais já vulneráveis. O rompimento da barragem de Fundão, é importante lembrar, gerou impactos irreversíveis e profundos sobre o povo indígena Krenak. Os dois desastres afetaram ainda populações ribeirinhas que dependiam dos rios contaminados pelos rejeitos para o seu sustento e para a realização de atividades culturais, espirituais, de lazer e trabalho.

- Medidas propostas:
 - ***Reconhecer explicitamente os direitos fundamentais como norteadores do processo de licenciamento ambiental, ao lado do interesse público e demais princípios.***
 - ***Alterar os dispositivos sobre participação das autoridades envolvidas no âmbito do processo de licenciamento ambiental para que comunidades vulneráveis recebam tratamento de maior proteção possível; na prática, para que o Art. 30 inclua nas situações de participação no licenciamento ambiental órgãos da FUNAI e do INCRA ainda que as terras indígenas e quilombolas não estejam completamente formalizadas.***

4. Responsabilidade dos financiadores no licenciamento ambiental

O regime jurídico da responsabilidade dos bancos e dos agentes financiadores por danos ambientais ainda não foi definido explicitamente na legislação brasileira, existindo divergências no âmbito da doutrina ambiental e da jurisprudência. A Conectas entende que é possível a responsabilização dos financiadores por dano ambiental e que o regime jurídico apropriado para aferição do dano é o da responsabilidade objetiva, à luz do princípio do poluidor-pagador.

Nos últimos anos, houve tentativas de alterar o regime sobre a responsabilidade de financiadores por danos socioambientais em legislações que não guardavam conexão com o tema, configurando assim autênticos “jabutis” legislativos. Além de vício formal, a inserção dessa temática em legislação de natureza alheia é medida antidemocrática e incompatível com a melhor técnica legislativa. O debate sobre a responsabilização de bancos e outras instituições financeiras deve ser realizado em

espaços e momentos oportunos, com a devida atenção de especialistas e participação da sociedade civil. A presença de um dispositivo que praticamente isenta os bancos da responsabilização ambiental não condiz com a proteção socioambiental garantida constitucionalmente.

Do ponto de vista substantivo, a alteração do regime de responsabilidade de financiadores para o de responsabilidade subjetiva e subsidiária, além de configurar retrocesso em proteção a direitos fundamentais ambientais não permitido pelo direito internacional, geraria sério desincentivo para que as instituições financeiras realizem procedimentos de devida diligência socioambiental. [A exigência de comprovação de nexo de causalidade, na prática, inviabiliza a responsabilização dos agentes financiadores](#), em franca violação ao princípio do poluidor-pagador e de normas internacionais sobre o direito a uma reparação efetiva por violações a direitos humanos.

A medida também iria contra o progressivo incremento da responsabilidade socioambiental das instituições financeiras após a edição da Resolução nº 4.327/2014 do Banco Central do Brasil. Sem um regime efetivo de responsabilização, os planos de ação e políticas socioambientais requeridos pela norma terão baixa eficácia, comprometendo assim a efetividade das regras de prevenção e mitigação de riscos socioambientais no setor financeiro.

- Medida proposta: ***Exclusão do Art. 48 que prevê a responsabilidade subjetiva de bancos e agentes financiadores por dano ambiental.***

5. Participação na regulamentação do licenciamento ambiental

Cada vez mais se exige a abertura de dados governamentais e maior participação nos assuntos de interesse da sociedade. Em consonância com a evolução da proteção ambiental e do direito de acesso à informação, o Brasil assinou o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe (Acordo de Escazú) em 2018. O instrumento vem para fortalecer o Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, os objetivos de desenvolvimento sustentável estabelecidos na Agenda 2030 e o reconhecimento da multiculturalidade da América Latina e do Caribe, em diálogo com a Convenção nº 169 da OIT.

As medidas de proteção ambiental necessariamente estão vinculadas à informação e à participação. É elemento-chave para a concretização do desenvolvimento sustentável a participação popular nos espaços institucionais de decisão e

regulamentação da pauta socioambiental. O que se observa é um movimento contrário à participação no âmbito do licenciamento ambiental.

As disposições que deslocam competências decisórias e de regulamentação dos órgãos colegiados do SISNAMA para os entes federativos são preocupantes. Na prática, quer dizer que a participação - por meio dos colegiados - foi tolhida em detrimento de uma agenda teoricamente mais célere, porém deficitária em termos de democracia ambiental. Uma decisão sobre regulamentação do licenciamento ambiental que poderia ser tomada por órgãos colegiados e com a participação de agentes técnicos dos órgãos ambientais poderá ser exclusivamente tomada pelos representantes dos entes federativos, como governadores e prefeitos.

- Medida proposta: **Defesa dos foros participativos no âmbito da regulamentação do licenciamento ambiental, especialmente para alterar os Art. 3 e Art. 12, § 1º e 2º a fim de garantir a responsabilidade e capacidade dos órgãos consultivos na regulamentação do licenciamento ambiental.**

6. Devido processo legislativo e consulta livre, prévia e informada

A importância do licenciamento ambiental é incompatível com uma agenda insuficiente de discussões públicas e participativas sobre o tema. O ato mais significativo desse cenário foi o estabelecimento de um Grupo de Trabalho, que tem realizado audiências públicas sobre diferentes aspectos do projeto. As audiências são um passo importante para pluralizar o debate. Um assunto tão importante merece, contudo, maior participação popular e atuação da sociedade civil. Além disso, por ser uma medida com inegável impacto sobre os direitos culturais, territoriais, econômicos e sociais de povos indígenas e tradicionais, qualquer projeto de uma nova lei de licenciamento ambiental requer consultas livre, prévias e informadas com tais povos, nos termos da Convenção 169 da OIT.

- Medidas propostas:
 - ***O Grupo de Trabalho e o plenário da Câmara devem conceder mais tempo para debater o projeto, assim como a criação de uma Comissão Especial para a temática, com a possibilidade de mais audiências e debates públicos.***
 - ***A tramitação deve contemplar, o quanto antes, consultas livres, prévias e informadas com povos indígenas e tradicionais.***

* * *