

**POR PEDRO DE TOLEDO PIZA**

ADVOGADO ESPECIALISTA EM DIREITO AMBIENTAL, GRADUADO PELA UNIVERSIDADE MACKENZIE, COM MBA PELA POLI-USP E MESTRADO PELO IPT-USP, EM MITIGAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS, AUDITOR AMBIENTAL PELO EARA. É MEMBRO DO COMITÊ DE MEIO AMBIENTE DO CJE-FIESP E DA ABTCP

✉: pedrotoledopiza@gmail.com

AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Nunca, como nos últimos meses, podemos dizer, o setor florestal esteve tão em voga e na berlinda perante o fato da enorme importância dos temas que o tocam direta e indiretamente. Entre os assuntos estão as possíveis disputas pelo uso da terra e liberação de aquisição por estrangeiros; a mobilização contra o novo Código Florestal, capitaneada pelo Ministério Público dos Estados, que se recusam a aceitar sua aplicação, e as tentativas de redução de áreas de conservação, como o Parque Nacional de Jamaxim, no Pará.

Além desses temas, podemos citar ainda as demarcações de terras indígenas e os questionamentos sobre a elegibilidade de suas florestas plantadas dentro do Acordo de Paris. Enfim, assunto não falta para essa lista, e, perante a relevância de todos para o nosso setor de celulose e papel, podemos visualizar certos impactos com os quais temos de nos confrontar constantemente nos últimos tempos.

Sendo assim, o intuito do presente artigo nesta edição é trazer aos leitores uma pontual discussão acerca dos principais aspectos discutidos entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e outros *players* sobre a última versão do Projeto de Lei (PL) n.º 3.729/2004.

Histórico do PL n.º 3.729/2004 na Câmara dos Deputados

Em apertada síntese, o histórico do PL originou-se de um esforço do Poder Executivo, que encampou uma árdua batalha para tentar desatar o nó górdio do licenciamento ambiental e agilizar as relações entre empreendedores e agências ambientais da União e dos Estados. Para isso, congregou uma força-tarefa interna encarregada de aglutinar dezenas de projetos de lei que tramitavam no Congresso Nacional, consolidando-os em uma proposta unificadora dessas demandas. O consenso, embora difícil, não é impossível.

O processo legislativo democrático tem a marca indelével dos princípios da legalidade, do devido processo legal e do contraditório – da

legalidade porque a norma em questão deve estar em consonância com todo o ordenamento jurídico e garantir equidade, não ferindo direitos adquiridos; do devido processo legal, porque garante a participação dos interessados na formação da norma estatal; do contraditório, porque pressupõe a existência de condições efetivas garantidoras da correspondência entre a vontade manifestada pelo legislador e a vontade geral dos membros da sociedade.

Esses três corolários do processo legislativo, porém, não se coadunam tão facilmente quando demandas diversas fazem parte do mesmo processo. Para garantir uma leitura mais próxima da última versão, apresentada pelo próprio MMA em julho deste ano, são colocados a seguir os principais pontos que o setor deve debater, principalmente porque podem ser trazidos à discussão durante o próximo Congresso Internacional de Celulose e Papel da ABTCP, a realizar-se de 23 a 25 de outubro deste ano no hotel Unique, em São Paulo (SP).

Algumas interações institucionais do PL

A Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) estão entre as autoridades envolvidas, que poderão se manifestar no licenciamento sobre os temas de sua competência. Por sugestão do MMA, foi retirada do texto a expressão “de forma não vinculante”, que dotava essas instituições tão somente de caráter opinativo. A leitura que se faz, após a supressão, é o retorno de tais instituições como intervenientes, tendo a possibilidade de subsidiar os pareceres dos órgãos licenciadores. Pretendeu-se não vincular as licenças ambientais e suas respectivas medidas mitigadoras.

A participação da Funai, da FCP e do Iphan está condicionada à presença de, respectivamente, terras indígenas, terras quilombolas e bens culturais acautelados na área de influência do projeto.

Observam-se possíveis conflitos entre as instituições, o empreende-

dor e os órgãos ambientais, em especial na fase de emissão da Licença de Instalação (LI), quando há incidência da compensação ambiental¹. Além de se fazer ouvir por meio de pareceres técnicos, mesmo que não vinculantes, poderá haver disputa pela aplicação dos valores da compensação quando o destino desse recurso é definido, via de regra, pelo órgão ambiental e aplicado em Unidade de Conservação (UC).

Estudos ambientais, licenças e seus prazos

De forma ampla e clara, a proposta do MMA traz unificação da nomenclatura das licenças ambientais já usada em diferentes Estados do País. Trata-se de uma maneira de respeitar as peculiaridades dos Estados que dispõem sobre determinadas formas de licença, como, por exemplo: Licença Ambiental Única (LAU); possibilidade de aglutinar tanto LP e LI quanto LI e Licença de Operação (LO).

Muitas vezes, o mesmo empreendedor pode vir a atuar em dois ou mais estados, e, muito embora suas plantas industriais sejam semelhantes em ambos os casos, os órgãos ambientais tratam os dois licenciamentos de modo completamente distintos, não em virtude das peculiaridades locais, mas de discrepâncias normativas, que agora poderão ser uniformizadas, de modo a evitar o surgimento de vícios e lapsos de entendimento entre o licenciador e o licenciado. Em relação aos prazos, nota-se certa razoabilidade, uma vez que a proposta traz o prazo mínimo e o máximo como um teto passível de prorrogação, conforme os planos de controle ambiental. Ora, parte-se, portanto, para um maior compartilhamento de responsabilidade com o consultor, que sai da posição de negociador de prazos de licença para seu cliente e deve objetivamente colaborar para o estabelecimento de prazos reais relativos à elaboração de estudos, implantação do empreendimento e/ou operação.

No tocante à renovação das licenças ambientais, recomenda-se que o texto federal seja mais abrangente, de modo que cada estado possa definir a possível renovação automática – algo comprovado pelas inovações tecnológicas e abrigado pelo conceito de **Indústria 4.0**: o estado da arte.

No que diz respeito aos prazos para análise das licenças ambientais, houve avanço nesse sentido, pois ficaram mais curtos. Pressuposto de admissibilidade do protocolo do estudo será o atendimento integral ao termo de referência, iniciando-se, então, o prazo de contagem oficial para a análise das licenças (dez meses para LP no caso de Estudo de Impacto Ambiental [EIA]; seis meses para LP nos demais estudos; quatro meses para LI, LO e licença corretiva; 30 dias para licença por adesão e compromisso). As complementações de estudos e informações serão

realizadas uma única vez, de forma a evitar que se procrastine a decisão sobre o processo – salvo fatos novos.

Há um crescente processo de digitalização dos sistemas de serviços públicos, gerando maior agilidade para o cidadão e transparência das informações, permitindo, assim, menores custos de manutenção da estrutura de serviço estatal e economia de recursos para o empreendedor e cofres públicos. Entende-se como positiva a tendência, como já existe implantado no caso da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) e em outros estados que já implantaram sistema *on-line* de licenciamento.

Casos de dispensa do licenciamento ambiental

Em que pese haver uma forte pressão de movimentos ambientalistas, fiscalização e, inclusive, avaliação de impacto da Ecologia da Paisagem, a proposta do MMA é de dispensa de licenciamento ambiental com base em “silvicultura de florestas plantadas, sem prejuízo do licenciamento de acessos a estruturas de apoio, quando couber” (*sic*).²

Ocorre que, atualmente, as normas estaduais divergem a respeito do licenciamento ambiental de florestas plantadas, havendo um direcionamento normativo para o não licenciamento das florestas. O Rio Grande do Sul, que foi avaliado, estudado e objeto de investimentos florestais de 2005 a 2011, exigia licenciamento florestal, além de prever legalmente um Zoneamento Ambiental da Silvicultura (ZAS) que mais criava dificuldades e impedimentos à atividade do que planejava o uso e a ocupação do solo.

Normas estaduais restritivas podem surgir como uma reação em cadeia, e sabe-se que foi necessário um imenso esforço setorial para aplacar os ânimos contrários ao estabelecimento da silvicultura na porção sul daquele estado, gerando desinvestimentos e redirecionamento de recursos para novas fronteiras, como, por exemplo, Mato Grosso do Sul e Maranhão.

Ainda existe a necessidade de uma redação mais clara, pois, de um lado, existe a possibilidade de dispensa e, ao mesmo tempo, de outro, o Artigo 3.º estipula que os órgãos colegiados deliberativos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)³ definam as tipologias sujeitas a licenciamento.

Condicionantes – utilidade e correlação com a atividade

Não raro, encontramos licenças ambientais expedidas com mais de 30 e chegando até perto de 40 condicionantes ambientais, sem contar os planos básicos ambientais a serem desenvolvidos em longo prazo.

A novidade trazida fica por conta da obrigatoria justificativa para es-

1. A Lei Federal n.º 9.985/2000 estabelece que empreendimentos licenciados sob Estudo de Impacto Ambiental (EIA)/Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) devem arcar com pagamento de compensação de impactos não mitigáveis, calculado sobre os custos totais do empreendimento.
2. Atualmente, as Resoluções Conama n.ºs 011/1986 e 237/1997 determinam que a exploração de madeira/lenha em área acima de 100 hectares e produção de celulose/pasta mecânica e papel/papelão são passíveis de licenciamento, assim como a silvicultura.
3. O Sisnama é composto pelo MMA, pelo Ibama e por órgãos dos Estados que estabelecem e regem o licenciamento ambiental em âmbito nacional e dos Estados.

tabelecer cada uma das condicionantes, a fim de que se possa mensurar e mitigar os impactos realmente gerados pela atividade.

Um recente exemplo absurdo foi a obrigatoriedade de realizar medições periódicas em solo e águas subterrâneas de alguns metais que não guardavam relação alguma com a produção de celulose e papel. Outro exemplo: a criação de um dito Conselho de Desenvolvimento Sustentável em determinada localidade, o qual não tinha personalidade jurídica nem base legal, mas utilizava personalidades e lideranças locais para solicitar verbas e equipamentos a título de “compensação socioambiental”.

Ora, com a nova redação, o agente ambiental é responsável direto pela mitigação de impactos em conjunto com o empreendedor, uma vez que a condicionante deverá ser acompanhada de fundamentação técnica.

Caso não concorde, será concedida ao empreendedor a possibilidade de solicitar a revisão das condicionantes, e a autoridade licenciadora deverá responder de forma motivada e fundamentada, podendo readequar, suspender ou cancelar a condicionante.

Há uma demanda antiga para que o licenciamento defina condicionantes claras e relacionadas à atividade objeto do licenciamento, sem dar margem para exigências custosas e, na maior parte das vezes, inexequíveis do ponto de vista técnico. O valor da licença ambiental e a necessidade dessa para liberação dos financiamentos fazia do empreendedor um refém de agentes inescrupulosos, situação que tende a acabar com as novas disposições.

Procedimentos de licenciamento

A redação propõe duas formas gerais de licenciamento (trifásico com LP, LI e LO) ou simplificado (bifásico, em fase única ou por adesão e compromisso). As propostas do MMA permitem aos estados regrar as especificidades de acordo com a Lei Complementar n.º 140/2011. Vê-se de forma positiva a unificação de nomenclatura das licenças, estudos e processos administrativos.

Em nosso entendimento, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) deveria merecer maior atenção ou dispositivo legal que desse contornos mais nítidos ao instrumento, considerando-se a sua importância. A AAE poderá ser usada como instrumento de licenciamento para políticas, planos ou programas governamentais – ou seja: outros empreendimentos inseridos na área de influência deveriam ter a possibilidade de se beneficiar das informações geradas neste estudo, além do compartilhamento de medidas mitigadoras –, por isso o polimento do texto a respeito desse instituto, usado com frequência nos Estados Unidos e em partes da Europa. Um polo de produção de celulose e papel pode propiciar a alavancagem de outros setores, serviços e uma espiral de empreendimentos atraídos para sua região tendo benefícios por meio da AAE.

O EIA/Rima, mais conhecido entre todos os estudos ambientais, tam-

bém é objeto deste PL. O intuito do legislador foi unificar uma série de demandas técnicas esparsas por todo o País e condensá-las numa espécie de roteiro técnico, dispondo sobre conteúdo mínimo do estudo e de seu relatório final – Rima.

Publicidade

Diferentemente do que se propôs no texto inicial, o atual PL trata da publicidade dos estudos que abrangem também o conteúdo do EIA, definindo a disponibilidade ao público das informações técnicas, dos levantamentos de campo, dados e informações produzidos, garantido o sigilo industrial.

O texto manteve a realização de audiência pública, podendo haver mais de uma reunião presencial de acordo com a complexidade da atividade ou a critério da autoridade competente. Pretende-se também a regulamentação das reuniões com especialistas e interessados em reuniões participativas, incluindo processo digital nos casos do licenciamento simplificado.

A consulta pública terá uma janela de 15 a 30 dias, sem prorrogação, cabendo ao órgão licenciador acolher ou dispensar as contribuições de terceiros, de modo justificado.

Encaminhamentos

O que se observa da minuta do MMA é um alinhamento do órgão federal com o setor produtivo (representado pela CNI), de forma que os dissensos, em sua maioria, já foram superados. É natural, portanto, que o texto base ainda venha a sofrer alterações e emendas supressivas e aditivas, devendo o setor de base florestal (mesmo havendo a dispensa de licenciamento) manter-se alerta. Quanto ao setor industrial de celulose e papel, entende-se que o caminho a ser trilhado deve passar por avaliação técnica via ABTCP, com vistas a uma análise de aderência deste PL no contexto da **Indústria 4.0**.

Possíveis debates ainda poderão ocorrer, eventualmente, acerca do poder de veto das UCs de proteção integral para as Áreas Diretamente Afetadas (ADA), em que o MMA mantém tal poder de veto na área de influência. Alguns setores produtivos pleiteiam aplicação da Portaria Interministerial n.º 60/2015, na tentativa de criar um raio limítrofe a ser considerado. Entidades como o Ibama e o MMA, no entanto, são contrárias à sua aplicação. O compartilhamento de competência para licenciamento ambiental ainda demanda amadurecimento institucional e leis que permitam o gerenciamento de crises e solução de conflitos.

Apesar de haver dissensos em alguns tópicos do PL, o texto, de forma geral, tende a conferir maior participação aos órgãos colegiados nas decisões, o que diminui a influência política e dá maior clareza ao licenciamento. O texto do PL n.º 3.729/2004 foi encaminhado à plenária na Câmara dos Deputados em 4 de julho último, não tendo sido votado até a edição deste artigo. ■