

Título do capítulo	CAPÍTULO 8 – REGULAÇÃO AMBIENTAL E PROJETOS DE INFRAESTRUTURA
Autores(as)	Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0/capitulo8

Título do livro	CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA
Organizadores(as)	Mauro Santos Silva
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	-
ISBN	978-65-5635-040-0
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

REGULAÇÃO AMBIENTAL E PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa as principais ferramentas de regulação ambiental aplicadas a empreendimentos abrangidos por concessões de serviços públicos e de obras públicas e pelo Programa de Parcerias e Investimentos (PPI). Há destaque para a legislação nesse campo, mas também se aborda a implementação dessas regras.

Nessa perspectiva, assumem destaque a avaliação de impactos ambientais (AIA) e o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. São instrumentos mencionados separadamente na Lei nº 6.938/1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.²

A AIA constitui um conjunto de procedimentos para análise dos impactos ambientais de uma proposta, seja um empreendimento, seja uma política, um plano ou um programa, bem como de suas alternativas, de forma que os resultados sejam apresentados aos tomadores de decisão e ao público. Trata-se de um processo que tem interação direta com os estudos que o subsidiam, mas não deve ser confundido com eles (Milaré, 2015, p. 119-120).

Por sua vez, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar empreendimentos potencialmente causadores de poluição ou capazes de causar degradação ambiental (Milaré, 2015, p. 503). Estabelecido como ferramenta de aplicação nacional por dois artigos da lei da Política Nacional do Meio Ambiente,³ é disciplinado pelo Decreto nº 99.274/1990,⁴ por resoluções gerais e setoriais do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e por legislação dos 26 estados, do Distrito Federal e de alguns municípios. A não ser em procedimentos muito simplificados, o licenciamento ambiental, em regra, contempla a AIA.

Criticado por representantes do setor público ligados à área de infraestrutura, bem como por organizações que atuam em defesa dos interesses industriais e da agropecuária,

1. Especialista sênior em políticas públicas do Observatório do Clima; e professora no mestrado em administração pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: <suelymvg@gmail.com>.

2. Ver art. 9º da Lei nº 6.938/1981.

3. Ver arts. 9º e 10 da Lei nº 6.938/1981.

4. Ver capítulo IV do Decreto nº 99.274/1990.

o licenciamento ambiental vem se transformando em desculpa para afastar problemas de gestão, falta de recursos humanos e orçamentários e, também, para acobertar decisões de não fazer. Segundo Araújo e Feldmann (2021), “ele leva a culpa por obras que atrasam, por infraestrutura que não é feita, pelo país que não anda”. O licenciamento ambiental tem desafios relevantes e entaves a serem enfrentados, mas se constitui como o instrumento mais efetivo de controle ambiental desde a década de 1980 e está longe de ser o vilão apontado por muitos atores públicos e privados.

A AIA também está presente na avaliação ambiental estratégica (AAE) e esforços similares que buscam abordar os impactos ambientais de políticas, planos e programas, e não de empreendimentos específicos. Se, no licenciamento ambiental, o Brasil tem experiência de quatro décadas, na AAE muito se discute e pouco se pratica (Sánchez, 2017; Sánchez e Siqueira-Gay, 2021). Caso esse quadro de inação em relação a abordagens mais abrangentes se revertesse, provavelmente pelo menos parte dos problemas afetos ao licenciamento ambiental de empreendimentos poderia ser minorado, com antecipação da avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos do conjunto de projetos previstos para uma política, plano ou programa.

Este texto é organizado em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2, são abordadas as licenças e autorizações ambientais, englobando as atribuições para a emissão das licenças, os tipos de licença e os respectivos estudos, e outros atos autorizativos. Na seção 3, é analisada a fase mais recente do debate legislativo sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental; na seção 4, o tema é a AAE; e, na seção 5, as inserções insuficientes da questão ambiental nas regras gerais sobre as concessões e sobre o PPI. Na seção 6, são apresentadas as considerações finais.

2 LICENÇAS E AUTORIZAÇÕES AMBIENTAIS

2.1 Das atribuições para a emissão das licenças ambientais

Desde a edição da Lei nº 6.938/1981, os órgãos seccionais (estaduais) do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) respondem pela maior parte dos licenciamentos no país. Inicialmente, cabia à Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), antecessora do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), homologar o licenciamento estadual nos casos definidos pelo Conama e licenciar polos petroquímicos e cloroquímicos, bem como instalações nucleares e outras definidas em lei.⁵

O Ibama passou a responder pelo licenciamento ambiental federal a partir de sua criação, em 1989, correspondendo a atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.⁶ A partir de ajuste, então

5. Para analisar a versão original da Política Nacional do Meio Ambiente, ver: <<https://bit.ly/3x8524B>>. Acesso em: 2 ago. 2021.

6. Ver alteração no art. 10 da Lei nº 6.938/1981 feita pela Lei nº 7.804/1989.

realizado no art. 10 da Política Nacional do Meio Ambiente, o Ibama se consolida como o responsável pelo licenciamento prévio dos maiores empreendimentos de infraestrutura no país.

O problema era que a definição do impacto nacional ou regional em cada empreendimento, anteriormente à realização dos estudos ambientais, não constitui matéria trivial. Em razão disso, eram frequentes as disputas entre o Ibama e os órgãos estaduais sobre atribuições para a emissão das licenças, e a judicialização sobre o tema.

Esses conflitos podem ser colocados entre os principais motivos para a elaboração da Lei Complementar (LC) nº 140/2011, que trata da cooperação entre os entes federados para o exercício das competências comuns, tendo em vista a concretização das obrigações comuns de proteção do meio ambiente estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (art. 23, incisos III, VI e VII do *caput* e parágrafo único do art. 23 da CF/1988). O conteúdo mais importante dessa lei complementar é a definição das atribuições da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na política ambiental, com destaque para as responsabilidades em termos de emissão de licenças e autorizações.

Meio ambiente é a única área de políticas públicas objeto de lei complementar consoante previsto no parágrafo único do art. 23 de nossa Carta Magna, fato que, por si só, evidencia a relevância dos conflitos federativos que aconteciam nesse campo.

É ação administrativa a cargo do órgão federal (Ibama), conforme a LC nº 140/2011,⁷ promover o licenciamento ambiental dos empreendimentos: i) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; ii) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; iii) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; iv) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em áreas de proteção ambiental (APAs); v) localizados ou desenvolvidos em dois ou mais estados; vi) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas; vii) destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações; ou viii) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento, previsão concretizada por meio do Decreto nº 8.437/2015.

O referido decreto consolida um conjunto relevante de empreendimentos na esfera decisória do Ibama. São exemplos a implantação de rodovias, ferrovias e hidrovias federais, usinas hidrelétricas ou termelétricas com capacidade

7. Ver art. 7º, inciso XIV, da LC nº 140/2011.

instalada igual ou superior a trezentos megawatts, exploração e produção de petróleo *offshore* e outros.

Cabe destacar que a atribuição dos municípios para a emissão de licenças e autorizações ambientais sempre foi matéria ignorada na lei da Política Nacional do Meio Ambiente. A legislação de aplicação nacional passa a prever a possibilidade de licenças ambientais municipais apenas na Resolução Conama nº 237/1997, causando controvérsia em face do silêncio da Lei nº 6.938/1981. O tema foi enfrentado pela LC nº 140/2011, que delega aos conselhos estaduais do meio ambiente a definição dos casos de licenciamento municipal.

Os estados foram legalmente incumbidos da discricionariedade administrativa para alargar ou restringir a atuação municipal nesse campo, gerando-se tratamento distinto entre os entes federados e, também, possibilidade de decisões de cunho político (Farias, 2016). Alguns estados optaram pela centralização administrativa para o licenciamento ambiental; outros, pela desconcentração em unidades regionais, como Minas Gerais; e pela descentralização para os municípios, como o Rio Grande do Sul.

A LC nº 140/2011 consolidou a opção pela condução do processo de licenciamento ambiental em uma única esfera, sem necessidade de homologação por outro ente federado. A LC explicita claramente que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo”.⁸

Os estados continuam a responder pela maior parte das licenças ambientais no país após a LC nº 140/2011.⁹ Os processos a cargo do Ibama chamam a atenção na imprensa e nas redes sociais por envolverem obras de grande porte, potencial de impacto elevado e, muitas vezes, polêmicas. O órgão federal emite menos de seiscentas licenças e outros atos autorizativos referentes ao processo de licenciamento ambiental por ano, número pequeno comparado ao dos órgãos estaduais. A tabela 1 traz dados a esse respeito relativos ao período 2015-2018.

TABELA 1

Licenças e autorizações correlatas geradas pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama (2015-2018)

	2015	2016	2017	2018
Requeridas	296	355	283	254
Concedidas	689	567	531	545
Concedidas por semana	13,25	10,90	10,21	11,12
Número de servidores dedicados exclusivamente à emissão das licenças	453	369	326	238

Fonte: Acervo próprio com os documentos da fase de transição de governo. Disponível em: <<https://bit.ly/3HAusKn>>. Obs.: Dados até 4 dez. 2018.

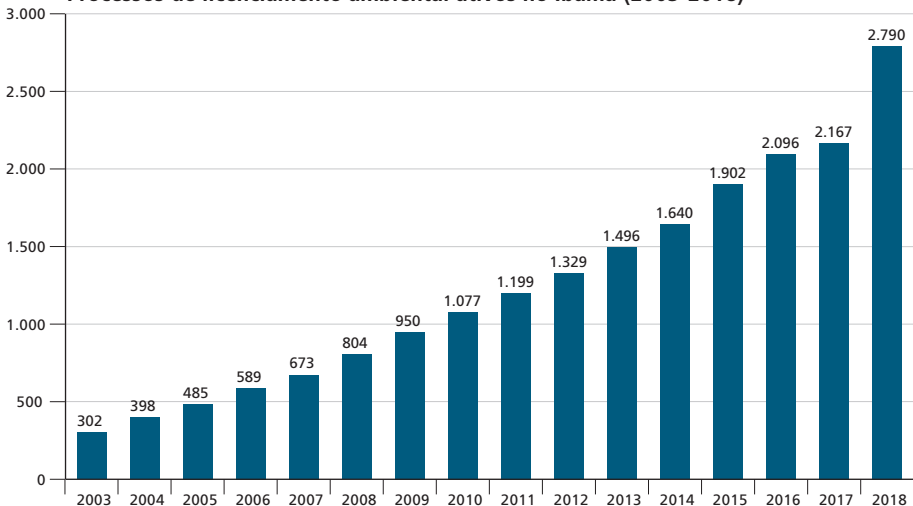
8. Ver art. 13 da LC nº 140/2011.

9. Ver art. 8º, incisos XIV e XV, da LC nº 140/2011.

É necessário compreender que a demanda dos órgãos licenciadores do Sisnama é sempre crescente, uma vez que o emissor da licença passa a responder pelo monitoramento das condicionantes ambientais requeridas, até o final da vida útil de cada empreendimento. Essa realidade fica clara no gráfico 1, que apresenta a evolução dos processos ativos na Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama no período 2003-2018.

Entender o acúmulo progressivo de processos nos órgãos licenciadores é bastante importante em termos de gestão governamental. Há deficiências graves nesses órgãos quanto ao monitoramento pós-licença. As duas barragens de rejeitos de mineração que romperam em 2015 e 2019, em Mariana e em Brumadinho, no estado de Minas Gerais, respectivamente, causando tragédias humanas e ambientais, estavam licenciadas pela secretaria estadual, mas apresentaram deficiências em termos de monitoramento pelo empreendedor e pelo licenciador. Falhas que possam ser imputadas a órgãos públicos em ocorrências como essas, em geral, estarão ligadas a problemas na fiscalização. Os governos necessitam assegurar condições para que os órgãos do Sisnama atuem com mais intensidade nesse sentido.

GRÁFICO 1

Processos de licenciamento ambiental ativos no Ibama (2003-2018)

Fonte: Acervo próprio com os documentos da fase de transição de governo. Disponível em: <<https://bit.ly/3HAusKn>>.

Obs.: Dados até 4 dez. 2018.

Outro ponto a ser destacado é que os servidores dos órgãos licenciadores ocupam boa parte de seu tempo preparando respostas a órgãos de controle. No caso do Ibama, dados relativos ao período de 1ª de janeiro de 2018 a 4 de dezembro de 2018, apresentados na fase de transição de governo, apontavam 1.096 respostas aos

órgãos de controle, englobando Ministério Público, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União.¹⁰ Isso representa 4,72 documentos por dia útil e, mais importante, evidencia grande pressão sobre a equipe técnica, com potenciais repercussões negativas na qualidade do trabalho produzido. Essas demandas, em órgãos ambientais com equipes reduzidas, também dificultam a realização de tarefas, como o monitoramento pós-licença.

2.2 Tipos de licença ambiental e respectivos estudos

O Decreto nº 99.274/1990, que regulamenta a lei da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que o poder público expedirá as seguintes licenças: i) Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação; ii) Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do projeto executivo aprovado; e iii) Licença de Operação (LO), autorizando o início da atividade licenciada.¹¹

Cabe chamar atenção para a LP, a licença que formalmente atesta a viabilidade ambiental do empreendimento. O momento correto para o órgão licenciador rejeitar um empreendimento é nessa fase. Depois que se expressa a viabilidade ambiental mediante a emissão da LP, é questionável afastar a possibilidade de o empreendimento ser implantado e vir a funcionar. A LP explicita se o empreendimento poderá existir, e a LI e a LO, respectivamente, explicitam como ele deverá ser instalado e operado. Em alguns empreendimentos, a pressão política leva à emissão de LPs sem os requisitos necessários, com postergação de condicionantes que deveriam ter sido trabalhadas nessa primeira fase; com isso, são gerados processos que se arrastam por anos, sofrendo com problemas nas fases seguintes.

É na fase de LP que, nos empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, é apresentado o mais completo dos estudos ambientais que subsidiam a AIA inerente aos processos de licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental (EIA) e sua síntese em linguagem acessível ao público, o Relatório de Impacto Ambiental (Rima). Só não há AIA com relação ao empreendimento específico em alguns procedimentos muito simplificados sob responsabilidade dos entes subnacionais.

O EIA é previsto expressamente no art. 225, § 1º, inciso IV, da CF/1988, que obriga o estudo para obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Nos demais casos, são requeridos estudos mais simples ou um conjunto de informações técnicas demandadas pelo licenciador para subsidiar a emissão da LP.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3377tHC>>.

11. Ver art. 19 do Decreto nº 99.274/1990.

A Resolução Conama nº 1/1986 traz uma lista mínima dos casos em que se exige EIA, mas ela pode ser complementada por legislação estadual e, também, no âmbito da análise caso a caso, pelo licenciador. Sánchez (2013, p. 123) alerta para possíveis excessos na exigência do EIA:

Em primeira análise, significativo é tudo aquilo que tem um significado; é sinônimo de expressivo. Mas é com o sentido de considerável, suficientemente grande, ou ainda como importante que deve ser entendida a *locução impacto ambiental significativo*. A definição, porém, não resolve o problema, porque *impacto significativo* é um termo carregado de subjetividade. E dificilmente poderia ser de outra forma, uma vez que a importância atribuída pelas pessoas às alterações ambientais chamadas impactos depende de seu entendimento, de seus valores, de sua percepção. O reconhecimento de que existem dificuldades contextualiza o problema, mas não o resolve. Se não forem arbitrados limites para o campo de aplicação da AIA, ela será totalmente ineficaz. Aplicada para tudo, banaliza-se.

São frequentes as críticas ao procedimento trifásico previsto na legislação brasileira, que geraria burocracias desnecessárias. Ocorre que vários processos não realizados em duas fases ou mesmo em uma fase apenas, em face da legislação que considera as características dos empreendimentos.

A redução do número de fases tem respaldo na Resolução Conama nº 237/1997, que dispõe que o órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, as características e as peculiaridades do empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação. O mesmo texto prevê a possibilidade de procedimentos simplificados para os empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, aprovados pelos conselhos de meio ambiente.¹²

Mesmo empreendimentos que requerem EIA podem ser monofásicos, como a exploração de petróleo. A Portaria nº 422/2011, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), por exemplo, estabelece que a perfuração de poços no ambiente marinho será objeto de licenciamento em fase única, gerando-se LO, que também incluirá a análise de viabilidade ambiental típica de LP.¹³ Para perfuração marítima em local raso, próximo à costa ou em área de sensibilidade ambiental, exige-se EIA para subsidiar a emissão dessa LO. Em outras situações, é requerido estudo mais simples.

A Resolução Conama nº 237/1997 inclui uma lista exemplificativa de estudos ambientais que podem subsidiar a emissão das licenças ambientais, além do EIA: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área

12. Ver art. 12 da Resolução Conama nº 237/1997.

13. Ver art. 8º da Portaria nº 422/2011.

degradada e análise preliminar de risco. Em geral, como explicado, demanda-se EIA ou outro estudo mais simples para a LP, Plano Básico Ambiental (PBA) para a LI e relatório de cumprimento ambiental para a LO. Todavia, há um conjunto de outras possibilidades, conforme a categoria e o porte do empreendimento e a área na qual será instalado.

Bahia,¹⁴ Goiás¹⁵ e outros estados têm estabelecido legislação prevendo a chamada Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Trata-se do único tipo de procedimento de licenciamento ambiental no qual não se exige a entrega, pelo empreendedor, de qualquer estudo ambiental. O documento apresentado por ele ao licenciador será o Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE), uma descrição simples deste. O órgão licenciador deverá ter prontas, para cada categoria de empreendimento sujeita à LAC, todas as condicionantes a serem requeridas na licença. Não há avaliação de impactos do empreendimento específico.

Tecnicamente, esse tipo de procedimento somente deveria ser admitido para empreendimentos repetitivos, de baixo impacto ambiental e baixo risco, e para os quais o órgão licenciador tenha condições plenas de definir previamente as medidas preventivas, mitigadores e compensatórias sem análise do empreendimento específico, o que não é simples. Entretanto, há forte demanda, vinda de atores públicos e privados, de a legislação de aplicação nacional expandir a aplicação dessa modalidade de licença. Cabe registrar que não está presente na LAC a análise caso a caso de alternativas técnicas e locais, uma das partes centrais da AIA.

Há outros casos de licenciamentos simplificados, com supressão de fases, que já ocorrem atualmente, principalmente nos estados e municípios. Contudo, a pressão atual para a aprovação de regras nacionais centra-se na LAC, transformando-a, na prática, em um autolicienciamento, como se explicará adiante.

Por fim, deve ser feito comentário sobre a licença de regularização ambiental, aplicada aos empreendimentos instalados sem o devido licenciamento prévio. Instalar e operar empreendimentos que demandam licença ambiental sem obtê-la constitui crime desde 1998,¹⁶ porém, há a possibilidade de regularização em alguns casos, conforme procedimento estabelecido pela legislação ou pelo órgão licenciador. Parte desses casos refere-se a empreendimentos construídos antes da legislação de licenciamento ambiental, como estradas, que têm regras específicas editadas pelo governo federal, a exemplo da Portaria Interministerial nº 1, de 4 de novembro de 2020, que “dispõe sobre a regularização ambiental federal de rodovias federais pavimentadas”.¹⁷

14. Ver Lei estadual nº 12.377/2011 e Decreto estadual nº 14.024/2012.

15. Ver Lei estadual nº 20.694/2019 e Decreto estadual nº 9.710/2020.

16. Ver art. 60 da Lei nº 9.605/1998.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3G09EeX>>. Acesso em: 2 ago. 2021.

2.3 Outros atos autorizativos

A legislação ambiental prevê um conjunto de atos autorizativos além da licença ambiental, como autorização para supressão de vegetação nativa, aprovação de plano de manejo florestal, registro de agrotóxicos, registro de criadouros de espécies da fauna brasileira, outorga de direito de uso de recursos hídricos, entre vários outros. Esses atos são disciplinados por legislação própria. Em sentido abrangente, parte desses processos também pode ser considerada licenciamento ambiental (Antunes, 2020).

Interessa, aqui, chamar atenção para os atos relativos à supressão de vegetação nativa. Fica estabelecido na LC nº 140/2011 que cabe ao órgão federal aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs, e empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União.¹⁸ Os estados respondem por aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas ou unidades de conservação estaduais, exceto em APAs, nos imóveis rurais e nos empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo estado.¹⁹

Por fim, observadas as atribuições estaduais e federais, cabe aos municípios aprovar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas e unidades de conservação municipais, exceto em APAs, e a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo município.²⁰

Há um histórico de centralização dos atos autorizativos de supressão de vegetação nativa no Ibama até 2006, quando houve delegação da maioria das decisões sobre o tema para os órgãos ambientais estaduais.²¹ Eram frequentes, até então, casos em que o licenciamento ambiental era responsabilidade da esfera estadual e as autorizações florestais da esfera federal.

A LC nº 140/2011 aborda o tema de forma pragmática: coloca o mesmo órgão, em regra, tratando do licenciamento ambiental e das autorizações de desmate necessárias para a instalação ou a operação do empreendimento licenciado. Explicita que a supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.²²

Entretanto, há exceções a essa regra. A própria LC nº 140/2011 prevê a possibilidade de normas próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e

18. Ver art. 7º, inciso XV, da LC nº 140/2011.

19. Ver art. 8º, inciso XVI, da LC nº 140/2011.

20. Ver art. 9º, inciso XV, da LC nº 140/2011.

21. Ver art. 83 da Lei nº 11.284/2006, que alterou o art. 19 da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal).

22. Ver § 2º do art. 13 da LC nº 140/2011.

supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.²³ Esse dispositivo foca especialmente as normas de proteção do bioma Mata Atlântica,²⁴ que preveem a manifestação do Ibama ou do Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade (ICMBio) em parte dos processos licenciados pelos estados. Na prática, têm ocorrido conflitos quanto à aplicação da Lei da Mata Atlântica, com alguns estados se omitindo quanto à demanda de manifestação do Ibama.

3 A LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Brasil não possui uma lei nacional específica disciplinando o licenciamento ambiental. Como referido anteriormente, a regra que estabeleceu a licença no plano nacional está em dois dispositivos da Lei nº 6.938/1981, complementados por poucos artigos do decreto que estabeleceu a estrutura trifásica (LP, LI e LO), várias resoluções do Conama, algumas com normas gerais,²⁵ outras com regras direcionadas a determinadas categorias de empreendimentos, além da legislação dos entes subnacionais. O tema é marcado por conflitos normativos e, também, por judicialização.

Debate-se a elaboração de uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental no Congresso Nacional desde o final da década de 1980. A primeira proposição legislativa a tratar do tema foi o Projeto de Lei (PL) nº 711/1988, de autoria do ex-deputado Fabio Feldmann. A partir dos anos 2000, começaram a tramitar outros PLs sobre esse assunto. O principal no processo passou a ser o PL nº 3.729/2004,²⁶ de autoria do ex-deputado Luciano Zica e outros, e apensos, na Câmara dos Deputados.

Com o passar dos anos, o conteúdo das propostas elaboradas no âmbito desse processo legislativo foi assumindo uma tendência clara de flexibilização das normas em vigor relacionadas ao licenciamento ambiental. Além disso, ganharam proeminência nos debates legislativos as posições da Frente Parlamentar da Agropecuária, muito mais do que as apresentadas pela Frente Parlamentar Ambientalista, ou mesmo as dos atores ligados à área de infraestrutura.

O conteúdo do texto aprovado pela Câmara em maio de 2021 apresenta problemas graves, e espera-se que estes sejam enfrentados pelo Senado Federal.²⁷ Especialistas no tema e juristas têm apontado diversos pontos que constituem

23. Ver art. 11 da LC nº 140/2011.

24. Ver Lei nº 11.428/2006 e Decreto nº 6.660/2008.

25. São exemplos: Resolução Conama nº 1/1986, Resolução Conama nº 9/1987 e Resolução Conama nº 237/1997.

26. Para tramitação na Câmara dos Deputados, ver: <<https://bit.ly/3eR09CX>> e <<https://bit.ly/3pV5Pln>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

27. Para acesso ao processo no Senado Federal, ver: <<https://bit.ly/3pV5Pln>>. Acesso em: 15 set. 2021.

retrocessos graves em relação às regras atuais.²⁸ No conjunto, se a lei for aprovada dessa forma, a perspectiva é de se gerar maior insegurança jurídica, exatamente o contrário do objetivo da lei geral (Araújo e Feldmann, 2021).

Em primeiro lugar, há uma delegação ampla aos órgãos licenciadores de decisões que necessitariam de regulamentos nacionais mínimos, como a lista dos empreendimentos de significativo impacto que demandam EIA.²⁹ Atualmente, há uma lista mínima, que é complementada por legislação estadual (Resolução Conama nº 1/1986). Esse *cheque em branco* para os entes licenciadores subnacionais, na opinião de especialistas,³⁰ pode acarretar uma competição negativa entre eles, com flexibilização da legislação na busca de atrair empreendimentos para seu território. Pode, também, potencializar corrupção, uma vez que se remete a decisão não à legislação, mas ao escrutínio subjetivo, caso a caso, pelo licenciador.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados também inclui uma lista extensa de dispensas de licenciamento, abrangendo até mesmo empreendimentos impactantes, como estações de tratamento de esgoto. Contém, também, redações genéricas nessa lista, como melhoramento de infraestrutura em instalações pre-existentes, que, em tese, pode significar desde um bueiro em uma rodovia a um alteamento de barragem, entre outros problemas.³¹

A Licença por Adesão e Compromisso (LAC), na forma como está concebida no texto da Câmara, torna-se um autolicensing – mero registro na internet.³² Estima-se que abrangerá mais de 90% dos processos em curso nas secretarias estaduais de meio ambiente. A proposta estabelece que a LAC não pode ser emitida para empreendimentos com EIA, porém, a grande maioria dos processos de licenciamento não envolve esse tipo de estudo. Essa é a realidade de todos os órgãos licenciadores estaduais e municipais. Apenas no Ibama os processos com EIA prevalecem, porque o licenciamento ambiental federal abrange empreendimentos de grande porte e potencial de impacto.

Como explicado, nesse tipo de processo, o empreendedor sequer entrega estudo para o órgão ambiental. Mesmo a ficha do empreendimento não necessitará

28. Ver como exemplos de manifestações: <<https://bit.ly/3mVtSz2>>, <<https://bit.ly/3qU0uKs>> e <<https://bit.ly/34eRYy0>>. Ver, também, a manifestação conjunta dos ex-ministros do Meio Ambiente, disponível em: <<https://bit.ly/31tPxXx>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

29. Ver art. 17, § 4º, do texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://bit.ly/3ETMpBL>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

30. Ver como exemplos de manifestações: <<https://bit.ly/3mVtSz2>>, <<https://bit.ly/3qU0uKs>> e <<https://bit.ly/34eRYy0>>. Ver, também, a manifestação conjunta dos ex-ministros do Meio Ambiente, disponível em: <<https://bit.ly/31tPxXx>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

31. Ver arts. 8º e 9º do texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://bit.ly/3ETMpBL>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

32. Ver arts. 11 e 21 do texto aprovado pela Câmara. Disponível em: <<https://bit.ly/3ETMpBL>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ser conferida, pois o texto prevê conferência apenas por amostragem. Também não exige vistoria prévia à operação dos empreendimentos licenciados dessa forma.

A LAC é, provavelmente, o ponto mais deletério do texto aprovado pela Câmara, elemento forte para que ele seja qualificado como “a mãe de todas as boiadas” (Araújo e Feldmann, 2021).

Outro problema apontado por vários analistas está nos dispositivos que tratam das populações indígenas e quilombolas. Tais dispositivos são inconstitucionais.³³ Essas populações somente terão atenção no licenciamento se estiverem em terras indígenas homologadas e terras quilombolas tituladas,³⁴ o que colide com o art. 231 da CF/1988 e com o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

As regras sobre as condicionantes constantes no texto aprovado pela Câmara dos Deputados restringem demasiadamente as ações relacionadas ao meio socioeconômico, bem como a possibilidade de o órgão ambiental exigir medidas que auxiliem, por exemplo, o combate ao desmatamento impulsionado indiretamente pelo empreendimento.³⁵ O problema é que, em determinados empreendimentos, como hidrelétricas e rodovias de grande porte, impactos desse tipo frequentemente são mais graves que nos demais. Ao se restringir a inclusão de medidas a eles relacionadas nas condicionantes da licença ambiental, retira-se o ônus do empreendedor e se transfere para o poder público, de forma indefinida.

A restrição de condicionantes referentes a impactos indiretos e ao meio socioeconômico na futura lei não resolverá problemas, pelo contrário. Os danos ambientais e sociais derivados dessa opção terão de ser enfrentados. Certamente, a permanecer a redação do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, serão intensificadas a insegurança jurídica e a judicialização.

Há retrocessos na proposta aprovada, também, com relação às unidades de conservação (UCs) da natureza, disciplinadas pela Lei nº 9.985/2000. Retira-se o poder de veto ao empreendimento pelo órgão gestor da área protegida, assegurado pela legislação atual. Também se limita a oitiva dos órgãos gestores de UCs aos casos onde, na área diretamente afetada (ADA) do empreendimento, existirem áreas protegidas ou suas zonas de amortecimento, não se adotando, nesse ponto, o conceito de área de influência.³⁶

33. Ver como exemplos de manifestações: <<https://bit.ly/3mVtSz2>>, <<https://bit.ly/3qU0uKs>> e <<https://bit.ly/34eRYy0>>. Ver, também, a manifestação conjunta dos ex-ministros do Meio Ambiente, disponível em: <<https://bit.ly/31tPxXx>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

34. Ver arts. 39 e 40 do texto aprovado pela Câmara. Disponível em: <<https://bit.ly/3ETMpBL>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

35. Ver art. 13 do texto aprovado pela Câmara. Disponível em: <<https://bit.ly/3ETMpBL>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

36. Ver arts. 39, 40 e 58 do texto aprovado pela Câmara. Disponível em: <<https://bit.ly/3ETMpBL>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ADA é o local onde o empreendimento será instalado, o que torna o texto contraditório, visto que a maior parte das UCs não permite atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental. Ou seja, o dispositivo praticamente veta a participação dos órgãos gestores de áreas protegidas no processo de licenciamento ambiental. Eles não serão chamados a se manifestar se os empreendimentos estiverem de acordo com o plano de manejo das unidades, na hipótese de que as áreas de influência envolvam as UCs.

Há lacunas no texto aprovado pela Câmara que não foram justificadas. Foram excluídos o capítulo sobre a AAE e as referências ao zoneamento ecológico-econômico (ZEE) que constavam de versões anteriores. Também há ausência de qualquer referência à questão das mudanças climáticas.

Por fim, deve ser feita referência ao dispositivo que limita a responsabilização das instituições financeiras à exigência de apresentação da licença ambiental.³⁷ Esse conteúdo gera retrocesso com relação a compromissos mais amplos que têm sido assumidos por essas instituições e necessita ser ponderado, considerando-se que o texto aprovado é marcado por grande número de dispensas de licença e pelo autolicensing.

Fica claro que a posição que norteia o texto aprovado pela Câmara dos Deputados no âmbito da Lei Geral do Licenciamento Ambiental é da licença como uma barreira a ser afastada, longe de ser entendida como um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – provavelmente o mais importante quando se tem em tela evitar poluição e degradação ambiental. O olhar é para o procedimento de licenciamento ambiental e para o documento a ser gerado: a licença ambiental. Não se valoriza a análise realizada no âmbito do processo de licenciamento ambiental para se prevenir e mitigar impactos ambientais e evitar danos. Não se estabelecem padrões mínimos nacionais, uma vez que há delegação da maior parte das definições para os próprios licenciadores. É essa perspectiva da licença como entrave a ser eliminado que explica a presença da lista de isenções e do autolicensing como marca da proposta. Também constitui marca do texto o foco em empreendimentos individualizados, uma vez que se suprimiram as referências à AAE e ao ZEE.

4 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Sánchez (2017) destaca a capacidade de a AAE abranger diferentes formas de avaliação de impactos ambientais relativas a ações mais amplas, e não somente projetos individuais. O autor explica que, em geral, a AAE refere-se a políticas, planos ou programas governamentais, mas pode se aplicar a iniciativas de organizações privadas.

37. Ver art. 54 do texto aprovado pela Câmara. Disponível em: <<https://bit.ly/3ETMpBL>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

Além disso, Sánchez e Siqueira-Gay (2021, p. 5) chamam a atenção para a dificuldade de a AAE avançar no Brasil, mesmo sendo tema de debate entre os especialistas há mais de duas décadas.

Pouco utilizada no Brasil, a AAE é obrigatória em diversos países – notadamente da União Europeia, onde é aplicada para determinados tipos de planos e programas – e recomendada por organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial.

A AAE envolve a avaliação de impactos ambientais em uma perspectiva bem mais ampla que a requerida no licenciamento ambiental. Trata-se de um processo, que abrange um conjunto de estudos e análises, voltado a influenciar a concepção de políticas, planos ou programas.

Segundo Sánchez (2017, p. 169), a AAE é adotada internacionalmente como ferramenta de planejamento em razão dos impactos socioambientais adversos associados a efeitos colaterais de políticas, planos e programas e, também, pelas limitações da avaliação de impactos de projetos. No estudo, são citados como exemplos dos impactos adversos os efeitos ambientais das políticas do governo federal relativas à ocupação da Amazônia, durante as décadas de 1970 e 1980, bem como a política de apoio à produção de carvão mineral no Sul, implementada entre a década de 1970 e o início dos anos 1990. Sobre as limitações da avaliação de impactos de empreendimentos individualizados, o autor destaca que a avaliação de projetos frequentemente desconsidera boa parte dos impactos cumulativos ou sinérgicos, bem como importantes impactos indiretos (*op. cit.*, p. 172).

Para a AAE avançar no Brasil, na opinião de Sánchez (2017, p. 180), é necessário que os tomadores de decisão entendam suas vantagens e, também, encontrem “formas de superar a desconfiança que a classe política e os tomadores de decisão em todos os níveis de governo têm de uma ferramenta ou de um processo que eles percebem como algo que reduz sua margem de discricção e seu poder de decisão”.

Entre as modalidades de AAE, pode-se incluir a avaliação ambiental de área sedimentar (AAAS). A Portaria Interministerial nº 198/2012³⁸ define a AAAS como o:

processo de avaliação baseado em estudo multidisciplinar, com abrangência regional, utilizado pelos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente como subsídio ao planejamento estratégico de políticas públicas, que, a partir da análise do diagnóstico socioambiental de determinada área sedimentar e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, subsidiará a classificação da aptidão da área avaliada para o desenvolvimento das referidas atividades ou empreendimentos,

38. Disponível em: <<https://bit.ly/3KhUqEe>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

bem como a definição de recomendações a serem integradas aos processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao respectivo licenciamento ambiental.

Apesar de formalizada pela referida portaria interministerial em 2012, a AAAS, até agora, não foi utilizada para subsidiar as ofertas nos leilões de petróleo e gás. O governo tem pautado suas decisões nesse campo por manifestação dos Ministérios das Minas e Energia e do MMA. Desde 2019, houve retrocesso em termos institucionais, com a extinção do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás (GTPEG), que contava com representantes do MMA, do Ibama e do ICMBio. Esses órgãos, agora, se manifestam separadamente.

Sem aplicar a AAAS, as rodadas de licitação “vêm sistematicamente apresentando blocos com interferências com áreas em estudo para criação de unidades de conservação, áreas protegidas ou próximas à costa e regiões ambientalmente sensíveis” (Sánchez e Siqueira-Gay, 2021, p. 4). Essas situações têm gerado judicialização,³⁹ inclusive na 17ª rodada, em curso em 2021,⁴⁰ que abrange áreas ambientalmente sensíveis nas bacias Pelotas e Potiguar.⁴¹

Sánchez e Siqueira-Gay (2021, p. 30) afirmam que:

A oferta de blocos sem uma sistemática avaliação ambiental prévia põe em risco as próprias empresas compradoras dos blocos, que poderão ter maior dificuldade para aprovação de projetos em áreas sensíveis. A morosidade e incerteza na aprovação destes projetos reiteram o potencial do instrumento da AAAS em melhor informar decisões estratégicas e direcionar investimentos.

A título de exemplo, podemos mencionar os blocos de petróleo da região da foz do Amazonas, que vêm tendo dificuldades para obter licença ambiental no Ibama. As empresas adquirem blocos em região que não foi submetida a AAAS. Quando a autarquia nega a licença, como ocorreu com os blocos que eram controlados pela empresa Total, e que atualmente estão com a Petrobras, passa a haver forte pressão pela reversão da decisão, o que, tecnicamente, pode ser inviável.⁴² A AAAS não garante a emissão futura da licença ambiental, mas ajuda previamente a evitar que blocos sem viabilidade ambiental sejam ofertados.

Deve-se entender que a avaliação de impactos ambientais em perspectiva abrangente, que caracteriza a AAAS e as demais formas de AAE, traz segurança técnica e jurídica para as decisões governamentais. Não impede a judicialização, mas dificulta o sucesso das ações propostas contra os empreendimentos inclusos na política, plano ou programa. Mais importante, contribui para a opção por

39. Disponível em: <<https://bit.ly/3eYsEOM>> e <<https://bit.ly/3eVh9Ys>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

40. Disponível em: <<https://bit.ly/3M2BLwL>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

41. Disponível em: <<https://bit.ly/3G5wWjG>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

42. Disponível em: <<https://glo.bo/3L5y0Qs>> e <<https://glo.bo/3skAgBQ>>. Acesso em: 12 ago. 2021.

empreendimentos ambientalmente mais viáveis. Efetivam-se decisões estruturais em termos de política pública na etapa de planejamento, no lugar de remetê-las, anos mais tarde, aos órgãos que respondem pelo licenciamento ambiental de cada empreendimento.

5 CONCESSÕES, PARCERIAS E A QUESTÃO AMBIENTAL

A Lei nº 8.987/1995, que trata das concessões de serviços públicos e de obras públicas, bem como das permissões de serviços públicos, apresenta uma única referência ao meio ambiente. Nas obrigações do poder concedente, inclui “estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação”.⁴³ Não há disposição sobre o tema nas responsabilidades do concessionário. Mesmo que exista um conjunto grande de normas ambientais aplicáveis aos serviços e obras públicas concedidos, pode-se afirmar que essa lacuna na Lei das Concessões evidencia claramente uma pouca atenção para com a questão ambiental.

Na Lei nº 13.334/2016, que dispõe sobre o PPI, assume-se o foco na liberação das licenças ambientais. Nessa perspectiva, fica estabelecido que compete à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) “apoiar o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos qualificados no PPI”.⁴⁴ O art. 17 da mesma lei determina:

Art. 17. Os órgãos, entidades e autoridades estatais, inclusive as autônomas e independentes, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com competências de cujo exercício dependa a viabilização de empreendimento do PPI, têm o dever de atuar, em conjunto e com eficiência, para que sejam concluídos, de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, todos os processos e atos administrativos necessários à sua estruturação, liberação e execução.

§ 1º Entende-se por liberação a obtenção de quaisquer licenças, autorizações, registros, permissões, direitos de uso ou exploração, regimes especiais, e títulos equivalentes, de natureza regulatória, *ambiental*, indígena, urbanística, de trânsito, patrimonial pública, hídrica, de proteção do patrimônio cultural, aduaneira, minerária, tributária, e quaisquer outras, necessárias à implantação e à operação do empreendimento.

§ 2º Os órgãos, entidades e autoridades da administração pública da União com competências setoriais relacionadas aos empreendimentos do PPI convocarão todos os órgãos, entidades e autoridades da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, que tenham competência liberatória, para participar da estruturação e execução do projeto e consecução dos objetivos do PPI, *inclusive para a definição conjunta do conteúdo dos termos de referência para o licenciamento ambiental* (grifo nosso).

43. Ver art. 29, *caput*, inciso X, da Lei nº 8.987/1995.

44. Ver art. 8ºA, inciso VIII, da Lei nº 13.334/2016.

Na Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações), por sua vez, constam referências pontuais no que concerne ao meio ambiente. No projeto básico, a lei prevê estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.⁴⁵ Na referência à contratação de coleta, ao processamento e à comercialização de resíduos sólidos urbanos, inclui referência ao uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.⁴⁶

Na Lei nº 14.133/2021 (nova Lei das Licitações), que passará a ser aplicada na íntegra em 2023, há várias referências ao meio ambiente. No conceito de anteprojeto, ela inclui parâmetros de impacto ambiental.⁴⁷ No projeto básico, continua a fazer referência ao adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, o que demanda estudos socioambientais.⁴⁸ No estudo técnico preliminar, a lei se refere à “descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável”.⁴⁹ A lei estabelece que o edital pode prever a responsabilidade do contratado pelo licenciamento ambiental⁵⁰ e que os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia públicos terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.⁵¹ Além disso, dispõe que a prova de qualidade do produto pode incluir o aspecto ambiental.⁵²

A nova lei apresenta avanços, ao dispor:

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

I – disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II – mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III – utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais;

IV – avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

45. Ver art. 6º, *caput*, inciso IX, e art. 12 da Lei nº 8.666/1993.

46. Ver art. 24, *caput*, inciso XXVII, da Lei nº 8.666/1993.

47. Ver art. 6º, *caput*, inciso XXIV, da Lei nº 14.133/2021.

48. Ver art. 6º, *caput*, inciso XXV, da Lei nº 14.133/2021.

49. Ver art. 18, § 1º, inciso XII, da Lei nº 14.133/2021.

50. Ver art. 25, § 5º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

51. Ver art. 25, § 6º, da Lei nº 14.133/2021.

52. Ver art. 42, *caput*, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

V – proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;

VI – acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Fica mantida a referência constante na lei anterior sobre o uso de equipamentos que observem as regras ambientais nas contratações referentes a coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos.⁵³

O atraso na obtenção da licença ambiental – ou a impossibilidade de obtê-la –, ou a alteração substancial do anteprojeto que dela resultar, estão entre os motivos para extinção do contrato.⁵⁴ Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, incluindo critérios de sustentabilidade ambiental.⁵⁵

Por fim, a omissão ou modificação de condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes no processo licitatório passará a ser punida na esfera penal.⁵⁶

A partir da análise desse conteúdo, fica claro que, no conjunto da lei do PPI e da Lei das Licitações de 1993, a preocupação com a proteção ambiental e com o paradigma do desenvolvimento sustentável constam de forma insuficiente.

Não há inter-relação suficiente com os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Quando isso ocorre, o olhar é para o licenciamento ambiental como barreira a ser superada, não como uma ferramenta de planejamento para a garantia de empreendimentos que causem os menores impactos possíveis, considerados o meio físico, o meio biológico e o meio socioeconômico, e ponderada a viabilidade econômica.

Nessa linha, não se nega a possibilidade de o PPI se estruturar para apoiar os processos de licenciamento ambiental e outros a cargo do poder público. Deve-se ter cuidado, contudo, para esse apoio não se transformar em pressão que esvazie a autonomia dos órgãos licenciadores do Sisnama.

Por seu turno, a nova Lei de Licitações contempla avanços que decorrem da própria experiência da administração pública com demandas progressivas em suas contratações com relação a parâmetros ambientais. Cabe questionar como ficarão essas novas regras se a Lei Geral do Licenciamento Ambiental for sancionada com os problemas constantes no texto aprovado pela Câmara dos Deputados, que implodirá com grande parte das licenças ambientais com a opção pelo autolicensing e pelas dispensas de licença.

53. Ver art. 75, *caput*, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

54. Ver art. 137, *caput*, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

55. Ver art. 144, *caput*, da Lei nº 14.133/2021.

56. Redação dada ao art. 337-O do Código Penal pela Lei nº 14.133/2021.

Não se assume hora alguma, em toda essa legislação citada, contudo, perspectiva que vá além do empreendimento individualizado, como a previsão de AAE ou instrumento similar. Com isso, perde-se a oportunidade de enfrentar, e solucionar de forma antecipada, problemas que surgirão anos depois no licenciamento dos empreendimentos previstos em políticas, planos e programas.

As referências ao meio ambiente surgem com mais vigor nas leis que abordam concessões e outras contratações em áreas com interface direta com a questão ambiental. Um exemplo é a Lei nº 14.026/2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico. Há, também, legislações que estão inclusas no campo do direito ambiental, como a Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), que disciplina as concessões florestais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estamos na era da cobrança por negócios e investimentos pautados pela perspectiva *environmental, social and governance* (ESG). Contraditoriamente, têm sido, ao mesmo tempo, intensificadas as pressões para a flexibilização das regras que buscam proteger os direitos socioambientais – conquistados, principalmente, a partir da lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, e da CF/1988. O caso da Lei Geral do Licenciamento Ambiental abordado neste trabalho é exemplo importante.

Não se questiona a relevância de práticas corporativas voluntárias, que buscam alcance de padrões de sustentabilidade socioambiental, mas o Estado tem de continuar a atuar na regulação ambiental. Nesse âmbito, o licenciamento ambiental sempre foi, desde o seu advento, e continuará a ser necessário para o controle da poluição e da degradação ambiental. Não existe autorregulação do setor privado que possa substituir o licenciamento ambiental, pelo menos não em sua essência de avaliação da viabilidade do empreendimento e definição das condicionantes socioambientais. Essa tarefa faz parte do poder de polícia do poder público, que tem o dever de agir por força do art. 225 da CF/1988.

Logicamente, o licenciamento necessita de aprimoramentos, é um processo administrativo que pode e deve melhorar. Isso poderia acontecer mediante a aprovação da lei geral, mas os sinais vindos desse debate legislativo, infelizmente, apontam para o sentido oposto.

Avanço relevante estaria na adoção da AAE, que pode ter variadas formas de implementação e que implica retomada dos esforços de planejamento no país. A AAE integra-se diretamente com os estudos de planejamento regional, com o zoneamento ecológico-econômico e com as abordagens de longo prazo. Faz bastante tempo que o país deixou de priorizar esse tipo de planejamento.

Na pós-modernidade, as narrativas frequentemente assumem importância maior que a realidade. Está na hora de enfrentarmos narrativas enviesadas e mesmo

falsas sobre as ferramentas regulatórias da política ambiental. Os problemas nesse campo necessitam ser enfrentados, porém, jamais podem ser tomados como justificativa para a desregulação sem critérios e para o desmonte de políticas públicas construídas paulatinamente durante décadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, P. B. (Org.). **Direito ambiental**. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2020.
- ARAÚJO, S.; FELDMANN, F. A mãe de todas as boiadas. **O Globo**, 11 maio 2021. Disponível em: <<https://glo.bo/34qxmTJ>>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- FARIAS, T. O licenciamento ambiental pelos municípios na Lei Complementar nº 140/2011. **Consultor Jurídico**, 19 nov. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/32K4ci0>>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- MILARÉ, E. (Org.) **Dicionário de direito ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- SÁNCHEZ, L. E. (Org.). **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.
- _____. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 167-183, jan.-abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3JN6H3t>>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- SÁNCHEZ, L. E.; SIQUEIRA-GAY, J. **Avaliação Ambiental de Área Sedimentar como ferramenta de planejamento do setor de óleo e gás**. Piracicaba: Observatório do Clima, 2021. No prelo.