BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 65/2012

Rafael Alves de Castro, Fábio Ferreira Morong

Universidade do Oeste Paulista - UNOESTE, curso de Direito, Presidente Prudente, SP.

E-mail: rafael-castro@outlook.com.br

RESUMO

O presente artigo objetiva realizar uma breve análise do texto constitucional proposto, bem como perfilar as características gerais da PEC nº 65/2012. O método aplicado foi o dedutivo legal, baseado na interpretação da legislação, jurisprudências, doutrinas e em pareceres emitidos por diversos órgãos ligados ao tema. O assunto merece atenção, pois os impactos eventualmente produzidos a partir deste novo conceito, preocupa à toda sociedade. É preciso resolver o problema das demoras nas expedições de licenças ambientais, contudo, os projetos de lei com o objetivo de sanar tal problema devem ser coerentes com a legislação vigente e a Constituição Federal. Conclui-se que a PEC nº 65/2012 é inviável para o sistema de licenciamento no meio ambiente brasileiro, incompatível com a Constituição Federal e legislação infraconstitucional vigente no país, bem como é benéfica apenas a determinado grupo de pessoas que desejam burlar o sistema de licenciamento para interesses meramente individuais.

Palavras-chave: Proposta de Emenda à Constituição nº65/2012, Consequências Práticas, Licenciamento Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental, Política Nacional do Meio Ambiente.

BRIEF CONSIDERATIONS ON PROPOSED AMENDMENT TO CONSTITUTION N º. 65/2012

ABSTRACT

The present paper aims to conduct a brief analysis of the constitutional text proposed, as well as allow the general characteristics of the PEC nº 65/2012. The applied method was the deductive legal, based on the interpretation of the legislation, jurisprudences, doctrines, and opinions issued by the various sectors connected to the subject. The issue deserves attention, because the impacts eventually produced from this new concept, is a concern to the whole society. It's necessary to solve the problem of the delays in the expeditions of the environmental license, however, the projects of law, in order to remedy such a problem should be consistent with the current law and the Federal Constitution, It was conclude that the PEC nº 65/2012 it's infeasible for the licensing system on the Brazilian environment, which is incompatible with the Federal Constitution and legislation sub-current in the country, as well beneficial only certain group of people who wish to circumvent the licensing system for interests purposes individual.

Keywords: Proposed for a Constitutional Amendment nº 65/2012. Consequences practices. Environmental licensing. Environmental impact study. Matinal Environment Policy.

INTRODUÇÃO

Em 27 de abril de 2016, aproveitando o escândalo político no Brasil, a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania do Senado Federal emitiu parecer favorável à proposta de emenda à constituição 65/2012, apresentada pelo Senador Acir Gurgacz entre outros. A proposta de emenda à Constituição Federal acrescenta o § 7º ao artigo 225 da Carta Magna, com o objetivo de, segundo sua ementa, “assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental”.

A explicação da ementa dispõe ainda que a apresentação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) importa autorização para a execução da obra que não poderá ser suspensão ou cancelada pelas mesmas razões, a não ser em face de fato superveniente, ensejando uma grande mudança da legislação ambiental do país. Assim, conseqüentemente, se forma uma situação problemática, pois a partir de um simples estudo de impacto ambiental, certo ou não, a atividade potencialmente poluidora não mais será passível de uma análise para adequações do órgão licenciador. O presente trabalho objetiva realizar uma breve análise sobre texto constitucional proposto, bem como perfilar as características gerais da PEC nº 65/2012. Pretende-se também apontar os fundamentos que explicam o motivo da referida proposta não ser viável e incompatível com a própria constituição federal.

METODOLOGIA

O presente trabalho empregou pesquisas à legislação nacional, doutrinas, pareceres, votos e manifestações relevantes na matéria objeto de estudo, utilizando o método dedutivo para sistematizar os dados coletados.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é visto como um processo, e é composto por etapas nas quais devem ser observadas as suas peculiaridades pelo agente potencialmente poluidor, para que se conceda ao final a licença ambiental pretendida. “O licenciamento ambiental, é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental”. (FIORILLO, 2015 p.243).

Para uma melhor elucidação, deve-se entender licenciamento ambiental como um processo, regido pelo princípio do devido processo legal, instaurado pelo órgão integrante da administração pública com o fito de regulamentar e controlar atividades humanas que possam ser potencialmente poluidoras buscando assim, compatibilizar o crescimento econômico com a preservação ecológica (MILARÉ, 2001, p. 314). Segundo Oliveira (1999, p. 119) o processo de licenciamento divide-se em três etapas, chamadas também de licenças, são elas: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação de modo que, em síntese, esses três tipos de licença são requisitos mínimos para obter um licenciamento aprovado pelo órgão ambiental.

DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 65/2012 (PEC 65/2012)

Primeiramente, se faz necessário entender o conceito de emenda à constituição, que é uma eventual modificação que a constituição pode vir a sofrer. Para Paulo Mascarenhas (2010, p.145):

A emenda constitucional, assim, situa-se em um plano acima das demais espécies normativas, uma vez que, após a sua aprovação através de processo legislativo específico, ela adquire a mesma natureza jurídica e o mesmo posicionamento hierárquico das normas constitucionais originárias.

É evidente que a emenda por se tratar de uma adesão ao texto constitucional deve ter caráter hierárquico das normas constitucionais originárias, ou seja, está acima das outras espécies normativas

Para Paulo R. Figueiredo Dantas (2012, p.70):

[...] o poder constituinte reformador, também denominado poder de emenda, é aquele que, amparado na própria vontade do poder constituinte originário, que permite que a constituição sofra modificações, nos termos expressamente fixados no texto constitucional, pelo próprio

poder originário. Por se tratar de espécie do gênero poder constituinte derivado, possui as mesmas características deste último: é derivado, subordinado (ou limitado) e condicionado.

Nota-se que o autor denomina o poder constituinte reformador de “poder de emenda” visto que o constituinte originário deixou tal poder a fim de compatibilizar a carta magna com a evolução do direito constitucional brasileiro. A PEC 65/2012, de autoria do senador Acir Gurgacz, teve seu nascimento no final de 2012, mais precisamente no dia 10 de dezembro (BRASIL. SENADO FEDERAL. 2012, p.2). A proposta insere no artigo 225 da Constituição Federal o §7º que tem a seguinte redação: “§ 7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente.” (BRASIL, 1988).

Em sua justificação, a Proposta de Emenda Constitucional tem uma série de argumentos que não possuem nenhuma relação com os ditames da PNMA e da própria intenção legislativa do constituinte de 1988. Assim dispõe a justificação do texto (BRASIL. SENADO FEDERAL. 2012, p.2):

[...] Como Senador da República, ouvimos diuturnamente as reclamações de prefeitos municipais, governadores de estados e mesmo representantes do Poder Executivo federal no sentido de que uma obra fundamental para atender às necessidades da sociedade brasileira se encontra paralisada por muito tempo, resultando muitas vezes em severo prejuízo para a prestação de serviços públicos fundamentais, como educação e saúde, como também em obras importantes para a sociedade, como pontes e rodovias. Nesses procedimentos, perde-se muito tempo e desperdiçam-se recursos públicos vultosos, em flagrante desrespeito à vontade da população, à soberania popular, que consagrara, em urnas, um programa de governo, e com ele, suas obras e ações essenciais. Um chefe de Poder Executivo, como um prefeito municipal, tem quatro anos de mandato. Caso não consiga tornar ágeis as gestões administrativas respectivas, inclusive as licitações, licenças ambientais e demais requisitos para a realização de uma obra pública de vulto, encerrará o seu mandato sem conseguir realizar as medidas que preconizara em seu programa de governo, por maior que seja a boa vontade que o anima. Pior do que isso: muitas vezes chega a iniciar a obra, mas a conclusão é frustrada por uma decisão judicial que, não raro, resulta da inquietude da oposição diante dos possíveis efeitos positivos, junto à cidadania, de uma dada obra pública. Tudo isso ocorre em flagrante prejuízo não ao prefeito ou à prefeitura, apenas, mas para todos os habitantes do lugar. Ademais disso, é sabidamente custoso manter uma obra pública paralisada, e esses custos são muito mais do que financeiros, pois até mesmo a democracia e a representação são desgastadas quando estamos diante de quadros dessa natureza.

Na justificação alega-se que o licenciamento é burocrático e às vezes pode causar procrastinação da execução da obra, porém, se desde logo fossem sanadas as irregularidades não teríamos a paralisação do empreendimento.

DA APROVAÇÃO DA PEC

Aproveitando os escândalos que tomaram conta de Brasília a respeito do processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado

aprovou no dia 07 de abril de 2016 a proposta de emenda constitucional 65 de 2012 que ignora a legislação ambiental vigente que é aplicada em processos de licenciamento.

Relatado pelo senador Blairo Maggi (PR-MT), o Projeto estabelece que, a partir da simples apresentação de um Estudo Impacto Ambiental (EIA) pelo empreendedor, nenhuma obra poderá mais ser suspensa ou cancelada. No dia 27 de abril, através do Senador João Capiberibe (que substituíra Maggi) a Comissão de Justiça e Cidadania do Senado Federal deu voto favorável à PEC para que esta seguisse com sua tramitação.

Segundo o Parecer da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2016, p. 2):

[...] quanto ao mérito, votamos pela aprovação da matéria. Efetivamente, trata-se de proposta que visa garantir segurança jurídica à execução das obras públicas, quando sujeitas ao licenciamento ambiental. A proposta inova o ordenamento jurídico na medida em que não permite a suspensão de obra ou o seu cancelamento após a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), exceto por fatos supervenientes. Certo é que há casos em que ocorrem interrupções de obras essenciais ao desenvolvimento nacional e estratégicas ao País em razão de decisões judiciais de natureza cautelar ou liminar, muitas vezes protelatórias. Claramente se pode observar que a proposta não objetiva afastar a exigência do licenciamento ambiental ou da apresentação de um de seus principais instrumentos de avaliação de impacto, o EIA. Não afeta, assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e consagra princípios constitucionais da administração pública.

Sustenta o relator que a mudança tem por objetivo garantir a celeridade e a economia de recursos em obras públicas sujeitas ao licenciamento ambiental, ao impossibilitar a suspensão ou cancelamento de sua execução após a concessão da licença. Contudo, se uma obra seja ela pública ou particular, não for passível de suspensão então não existiria mais o poder de polícia do órgão licenciador, de maneira que mesmo que a obra descumprisse com os requisitos das licenças esta não poderia ter sua atividade poluidora controlada assim como determina a Constituição Federal e a Política Nacional do Meio Ambiente.

Foi argumentado também no citado documento que a proposta trata de garantir segurança jurídica à execução das obras públicas, quando sujeitas ao licenciamento ambiental. Na prática, isso significa que o processo de licenciamento ambiental, que analisa se um empreendimento é viável ou não a partir dos impactos socioambientais que pode gerar, deixa de existir.

DAS CRÍTICAS AO PROJETO

Após a tomada de conhecimento da referida PEC pela população através dos veículos de mídia o projeto de emenda constitucional sofreu várias críticas quanto a sua viabilidade e até mesmo quanto à constitucionalidade do projeto emenda, haja vista que a proposta pode vir a causar grandes impactos sociais, econômicos e ambientais.

Analisando a Nota Técnica do Ministério Público Federal (BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 2016, p.18) pode-se observar muito bem argumentado:

A PEC 65, com texto aprovado pela CCJ, aniquilará a apreciação pelo Poder Judiciário da legalidade na execução das obras, ou ao menos, afastará a possibilidade de interrupção das obras, ainda que determinada por uma decisão judicial fundamentada. Ou seja, retira do Judiciário, se não a própria apreciação da legalidade, uma das principais ferramentas de

coercibilidade de suas decisões, tornando-as inócuas. Isso significa subtrair o núcleo político da separação de poderes, mediante o afastamento da função jurisdicional, típica do poder Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente.

Para o Ministério Público Federal a proposta afeta inclusive o princípio da tripartição dos poderes prevista por Montesquieu, pois a partir do momento em que o legislativo interfere tão profundamente assim na esfera do licenciamento acaba por invadindo a função típica do judiciário que nada mais é do que a jurisdição que significa o poder de dizer o direito no caso concreto dirimindo os conflitos, quando da aplicação da lei sem prejuízo de suas funções atípicas.

O Instituto Socioambiental também apresentou uma carta de repúdio à proposta, e em seu Parecer (BRASIL, 2016, p.2) o Instituto Socioambiental (ISA) declara:

Ao prever que a mera apresentação de Estudo Prévio de Impacto ambiental (EIA) resulta em autorização para obra, o projeto pretende extinguir o Licenciamento Ambiental, o que configura gravíssimo e inaceitável retrocesso aos direitos fundamentais da sociedade brasileira, notadamente o direito de todos ao meio ambiente equilibrado e à sadia qualidade de vida, bem como os direitos fundamentais das populações impactadas por empreendimentos, todos resguardados pela Carta Constitucional. É preciso observar que o Licenciamento Ambiental é objeto de ampla e expressa proteção pela constituição e por farta e consolidada legislação infraconstitucional, constituindo o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente para a prevenção, mitigação e compensação de impactos e danos socioambientais, bem como para a gestão de conflitos e a proteção de direitos socioambientais.

A afirmação do ISA quanto à importância do Licenciamento Ambiental reflete as diretrizes traçadas desde o ano de 1981 para a preservação do meio ambiente Brasileiro. Junto ao documento enviado pelo Instituto Socioambiental há uma nota técnica que o Ministério Público Federal emitiu retratando as deficiências do projeto.

Após o relatório favorável de aprovação da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, o referido projeto foi encaminhado ao plenário com o voto e parecer favoráveis a PEC no dia 28 de abril de 2016. Contudo, em 25 de maio, a CCJ juntou à PEC uma correspondência da Sociedade de Arqueologia Brasileira (SAB). Tal documento tratava-se de um manifesto contra a proposta de emenda constitucional, de acordo com a Sociedade de Arqueologia Brasileira (2016, p.1): “a subtração das etapas do licenciamento ambiental é uma grande ameaça ao patrimônio arqueológico brasileiro, bem único e não renovável, de propriedade e interesse de toda a sociedade.”

É demonstrável a preocupação da SAB com a referida PEC pois, o patrimônio histórico e arqueológico se encontra em uma situação de ameaça com essas mudanças ambientais.

Em 14 de junho de 2016 a PEC chega até o senador Randolfe Rodrigues ao receber o documento votou pela inconstitucionalidade do projeto demonstrando assim sua oposição no Parecer (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2016, p.3):

[...] é preciso esclarecer que há contradição entre a ementa da PEC nº 65, de 2012, que visa a acrescentar o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental, e a redação proposta para o parágrafo, que assegura a continuidade de obra mediante a simples apresentação de estudo de impacto ambiental (EIA), e não à concessão da licença. A PEC nº 65, de

2012, colide frontalmente com o disposto no caput e nos incisos IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição, eis que a execução de toda e qualquer obra potencialmente poluidora prescindirá de apreciação e controle pelos órgãos ambientais competentes, prerrogativas estas do Poder Público. O inciso IV do § 1º art. 225, institui o EIA como o instrumento de avaliação ambiental exigido para obras ou atividades causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Trata-se de um estudo apresentado durante o procedimento do licenciamento ambiental e ao qual será dado publicidade. Dessa forma, a apresentação do EIA não dispensa o licenciamento, mas é a ele inerente. A PEC nº 65, de 2012, tampouco é compatível com o regime constitucional de proteção do meio ambiente, ao autorizar a execução da obra sem a devida publicidade e análise do EIA pelo órgão ambiental [...]

Nas palavras do Senador Randolfe Rodrigues, vale observar a importância do EIA como um ponto de partida para o processo de licenciamento, visto que o EIA é parte do licenciamento assim como está previsto tanto no artigo 225 da Constituição Federal, quanto na PMNA e nas Resoluções do CONAMA. Sendo assim, a PEC é incompatível com o regime de proteção ambiental que o legislador constituinte tanto buscou. Beira o truísmo o fato da PEC ferir uma série de princípios constitucionais e ambientais como, princípio da precaução, do ambiente equilibrado bem como o princípio da vedação ao retrocesso, que na prática o legislador está impedido de retroceder no tratamento de matérias de impactos sociais e relevantes.

Atualmente, o Projeto encontra-se na secretaria de Apoio à Comissão de Constituição e Justiça tramita em conjunto com outro projeto (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2016, p. 04), de modo que permanece aguardando a realização de audiência pública em data ainda não definida.

CONCLUSÃO

A proposta de emenda à constituição apresentada no Senado Federal, caso aprovada permitirá a autorização imediata de qualquer atividade com potencial negativo sobre o ambiente. A redação prometida permite a simples apresentação de estudo prévio de impacto ambiental para a concessão de uma licença, independentemente de o estudo ser correto, suficiente e ao menos ter sido analisado e deferido pelos órgãos competentes. Segundo o contexto do projeto de emenda à constituição percebe-se que a intenção do legislador é tornar mais fácil e menos burocrática as expedições de licenças ambientais pelos órgãos públicos, bem como dar prosseguimento as que já estão em fase de licenciamento, mas então suspensas ou por algum motivo não estão seguindo com sua tramitação.

Por outro lado, para resolver esse problema nas demoras dos processos de licenciamento ambiental e, nas expedições de licenças, é preciso que se tenha investimento na estrutura de trabalho, de modo que seja possível alcançar os resultados sem passar por cima de um conjunto de normas. No entanto, tal problemática merece ser estudada mais a fundo, a fim de que se possa ter o crescimento econômico ao mesmo tempo respeitando as normas pertinentes ao direito ambiental, não devendo assim prevalecer interesses individuais ou meramente econômicos em relação aos direitos difusos e coletivos do meio ambiente equilibrado.

Sendo assim, é possível absorver a lição de que a proposta de emenda constitucional nº 65/2012 é inviável para o sistema de licenciamento no meio ambiente brasileiro, incompatível com a Constituição Federal e legislação infraconstitucional vigente no país, bem como é benéfica apenas a determinado grupo de pessoas que desejam burlar o sistema de licenciamento para interesses meramente individuais.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Referências bibliográficas: NBR 6023**. Rio de Janeiro, 1989.

BECHARA E. **Licenciamento e compensação Ambiental na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação**. São Paulo, Atlas, 2009. Disponível em – <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522466863/cfi/17!/4/2@100:0.00> Acesso em: 27 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Nota técnica à PEC 65/2012**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Emenda à Constituição Nº 65 de 10 de dezembro de 2012**. Autor: Senador Acir Gurcacz et al. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/120446.pdf> Acesso em: 8 out.

BRASIL. Senado Federal. Comissão e Constituição, Justiça e Cidadania. **Correspondência: 05/05/2016. Parecer da Sociedade de Arqueologia Brasileira. 2016**. Documenta. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 20 out.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer nº 469/ 16. Relator: Senador Mário Blaggi**. 27 de abril 2016. Documenta. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias//materia/10973>. Acesso em: 07 out. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Relatório ao Parecer nº 469/16. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Relator: Senador Randolfe Rodrigues**. Documenta. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 07 out. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Correspondência 18/5/2016. Parecer do Instituto Socioambiental**. 2016. Documenta. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias//materia/109736> Acesso em: 27 set. 2016.

DANTAS, P. R. FIGUEIREDO. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Atlas, 2012. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522470211/cfi/3!/4/2@100:0.00> Acesso em: 18 out. 2016.

FIORILLO, C. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª Ed. São Paulo, Saraiva. 2015.

MASCARENHAS, P. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador, 2010. Disponível em: <<http://www.paulomascarenhas.com.br/ManualdeDireitoConstitucional.pdf>> Acesso em: 19 out. 2016.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 2ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, A. I. **Licenciamento Ambiental**. São Paulo, Iglu, 1999.