

Curitiba, Novembro de 2016.

AO

SENADO DA REPÚBLICA

A/C

Senador Renan Calheiros – Presidente

Senador Randolfe Rodrigues – Relator na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
(designado em 02/06/2016)

Ref.: PEC nº 65/2012

Prezados senhores:

A Comissão de Direito Ambiental da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Paraná, no uso de suas atribuições, vem apresentar esta nota, a qual foi aprovada pela unanimidade de seus membros, acerca da assim denominada “Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012 - Agenda Brasil 2015”, ainda em trâmite perante o Senado da República na pauta da CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o que faz nos termos seguintes.

1. Inicialmente, convém destacar, como já observado pelo próprio Senador Relator no voto por ele apresentado à CCJ em 14/06/2016 (pág. 3), que há contradição entre a ementa da PEC e o seu conteúdo, pois enquanto aquela dá a entender que a regra abrangeria apenas obras públicas, este é indistinto, dirigindo-se a qualquer tipo de empreendimento. Além disso, a ementa dá a entender que a exceção sugerida se voltaria a obstar a descontinuidade de empreendimentos licenciados com base em estudo prévio de impacto ambiental, ao tempo em que o texto da PEC transforma a “apresentação do estudo prévio de impacto ambiental” em “autorização para a execução da obra”. Qualquer que seja a hipótese, como se verá a seguir, compreende-se que há incompatibilidade com a Constituição da República.

2. A despeito de não se discordar da premente necessidade de estabelecimento de um marco legislativo que ofereça maior segurança jurídica e minimização de conflitos, sejam eles administrativos ou judiciais, no âmbito dos milhares de licenciamentos ambientais em trâmite no país, assim como no dos vindouros, compreende-se que o veículo da emenda constitucional, especialmente nos moldes sugeridos na proposta aqui concretamente em exame (PEC nº 65/2012), não é o mais apropriado para esse mister.

3. Deve-se rememorar que nem todos os temas e questões de interesse da vida em sociedade são pertinentes de disciplina primária no texto constitucional, o qual é vocacionado de acordo com a melhor técnica, como se sabe, à positivação de valores já consolidados no seio social e à orientação da conduta do poder público destinada à sua concretização (cf. STF, ADI 2.649, voto da Rel. Min. Cármen Lúcia, julg. em 8-5-2008, Plenário, DJE de 17-10-2008).

4. Nesse espectro, ao tempo em que foi inequivocamente pertinente a elevação, no art. 225 da Carta da República, do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do desenvolvimento sustentável à categoria de bens constitucionalmente tutelados, se vislumbra impertinência (e contradição intrínseca) em eventual disposição que preveja uma exceção ao principal mecanismo, também constitucionalmente enunciado, de garantia desses valores, qual seja, o de não mais se admitir a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação sem estudo prévio de impacto ambiental (§ 1º, IV).

5. Não se pode perder de vista que o desiderato constitucional não se esgota na necessidade de elaboração do estudo prévio de impacto ambiental, tampouco na sua mera apresentação ao órgão ambiental competente, como requisito para a “autorização” de obras ou empreendimentos, como pretende a proposição enunciada na PEC nº 65/2012. O estudo ambiental (prévio) é apenas um dos muitos elementos que devem ser sopesados pelo poder público para a tomada de decisão, ao final de processo administrativo próprio, acerca da viabilidade ou não do atendimento do pleito do interessado à luz dos valores constitucionais. Mesmo tendo sido elaborado o estudo, poderá o órgão ambiental indeferir o pedido de licença ou autorização se o caso concreto assim o justificar. A decisão administrativa, portanto, não pode ser tomada (nem presumida) em abstrato, como propõe o texto da PEC nº 65/2012, comportando inúmeras digressões com base na realidade de cada situação. Isto torna desaconselhável a enunciação de uma regra excepcional estanque no art. 225 da Constituição.

6. Foi precisamente em virtude dessas limitações que o próprio texto constitucional remeteu à legislação ordinária (art. 225, §1º, IV, primeira parte – “exigir, na forma da lei”) a disciplina daquilo que seria admissível, inclusive as eventuais exceções que cada caso eventualmente comporte, em matéria de controle de impactos de determinada obra ou empreendimento sujeitos a estudo prévio. A lei poderá prever, por exemplo, processo administrativo diferenciado para determinadas modalidades de empreendimento, desde que, evidentemente, seja observado o mandamento constitucional de elaboração de estudo prévio em caso de degradação significativa, cujas características poderão ser estabelecidas pelo órgão ambiental conforme as peculiaridades do caso concreto. Tal possibilidade não tornará o licenciamento indene de questionamentos, tampouco impossibilitará o controle jurisdicional (que é inarredável também por força constitucional – art. 5º, XXXV). Contudo, compreende-se que o estabelecimento, em lei formal e material, de caráter nacional, amplamente debatida no Congresso, e não mais em normas de caráter meramente secundário (a exemplo de decretos, resoluções, portarias etc. oriundos da Administração Pública), poderá ser um caminho melhor para a diminuição das incertezas, especialmente quanto à competência, ao rito, à forma de participação de terceiros e de órgãos intervenientes no processo administrativo de licenciamento, aos prazos e, até mesmo, para disciplina de mecanismos alternativos de solução de conflitos, anteriormente à invocação da tutela jurisdicional. Sabe-se que já há iniciativas neste sentido no âmbito do próprio Congresso Nacional, assim como no do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, as quais poderão ser aprimoradas.

7. A PEC 65/2012 afronta princípios consagrados do Direito Ambiental, que foram recepcionados pelo Brasil por intermédio da ratificação de tratados internacionais, tais como: (i) Princípio da Precaução, que condiciona o início de determinada atividade ou empreendimento ao conhecimento de seus impactos para o meio ambiente; (ii) Princípio da Prevenção, cuja orientação segue no sentido de que, uma vez conhecidos os efeitos ambientais negativos, sejam adotadas medidas que eliminem ou, ao menos, diminuam os danos correspondentes; (iii) Princípio da Vedação ao Retrocesso Ambiental, que estabelece a proibição de redução dos níveis de proteção já alcançados, assunto que, inclusive, já foi objeto de Colóquio organizado pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal. Deste modo, ao atrelar a autorização para a execução de quaisquer obras à mera apresentação de estudo de impacto ambiental pelo interessado, sem para tanto avaliar os eventuais prejuízos ambientais inerentes a cada atividade ou empreendimento, o legislador estaria privilegiando interesses particulares em detrimento do direito de toda coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sabe-se que o exercício do poder (dever) de polícia ambiental pela Administração Pública visa à tutela de bem jurídico difuso, ou seja, sem titularidade específica. Nessa toada, afastá-lo, nos termos da PEC nº 65/2012, colocará em risco não apenas a sadia qualidade de vida, mas, outrossim, a própria longevidade do ser humano e

de suas atividades econômicas, tendo em vista os consequentes prejuízos qualitativos e quantitativos para os recursos naturais brasileiros.

8. O estabelecimento de um marco legal sólido e confiável, que traga paz administrativa e jurídica aos processos de licenciamento ambiental, é um grande anseio não só dos setores ambientais e produtivos, mas também da nação como um todo, que se encontra em grave momento de crise econômica motivada, dentre outros aspectos, pelo sucateamento da infraestrutura básica do país, com poucas perspectivas de solução no médio prazo dos inúmeros gargalos, entraves, desentendimentos e disputas que constantemente se observa recaírem sobre os mais diversos tipos de empreendimentos, sejam eles públicos ou privados.

Sendo assim, certos da compreensão de V. Sas. quanto à relevância do tema em apreço, ao tempo em que nos manifestamos, sempre com o máximo respeito, contrariamente à aprovação da PEC nº 65/2012, nos termos em que apresentada, colocamo-nos à disposição para contribuições futuras.

Atenciosamente,

p/Comissão de Direito Ambiental da Ordem dos Advogados do Brasil/PR

Alaim Giovani Fortes Stefanello

Presidente da Comissão de Direito Ambiental da OAB\PR