

PROGRESSO ECOLOGICAMENTE DESEQUILIBRADO: A INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N° 65/2012

Lucas de Souza Lehfeld¹

Kelly de Souza Barbosa²

RESUMO

O crescimento econômico nacional tem íntima ligação com a exploração dos recursos naturais, e como é fundamental para a sobrevivência intergeracional do homem um meio ambiente ecologicamente equilibrado, torna-se imperioso manter um equilíbrio entre essas duas importantes agendas. Dado que o Poder Público deve tutelar não apenas repressivamente o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas, sobretudo, preventivamente, justifica-se a exigência de licenciamento ambiental para os empreendimentos com potencial impacto ambiental. Todavia, a Proposta de Emenda Constitucional n° 65/2012 propõe que esses projetos possam ser executados com a simples apresentação do Estudo de Impacto Ambiental, afrontando diretamente as diretrizes ambientais constitucionais. Frisa-se que não obstante o Estudo de Impacto Ambiental ser imprescindível nos procedimentos de licenciamento ambiental, pela sua própria natureza, é tecnicamente e juridicamente

1 Pós-doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (POR) e doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Instituição: Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). E-mail: lehfeldrp@gmail.com.

2 Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto, bolsista CAPES/PROSUP. Instituição: Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). E-mail: kelly_sbarbosa@hotmail.com.

inaceitável que ele substitua as licenças ambientais, como pretende a Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012. Outrossim, caso a Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012 seja aprovada, todas as possíveis interferências ambientais resultantes de empreendimentos públicos (e até privados) poderiam ser feitas com a simples apresentação do Estudo de Impacto Ambiental, tornando inócuo o licenciamento ambiental e incorrendo em erro aviltante de atribuir natureza licenciadora ao Estudo de Impacto Ambiental. O artigo está organizado em quatro capítulos que delineiam a análise científica da Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012 com arcabouço bibliográfico e documental e métodos dedutivo e descritivo. No desenvolvimento da temática foram exploradas as questões relativas a proteção ambiental pelo ordenamento jurídico brasileiro, seguido pela abordagem do processo administrativo de licenciamento ambiental e dos principais estudos ambientais. E, por fim, dedicou-se aos aspectos técnicos constitucionais envolvendo a Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012 e a atuação dos Senadores Federais responsáveis por sua elaboração e aprovação. A título de conclusão verificou-se que a Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012 afronta desde a sua concepção os ditames constitucionais para favorecer economicamente pessoas físicas e jurídicas específicas, em desfavor do desenvolvimento econômico sustentável, da qualidade ambiental e do respeito ao povo brasileiro.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental; Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012; Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

National economic growth is closely linked to the exploitation of natural resources, and as an ecologically balanced environment is fundamental for the intergenerational survival of man, it is imperative to maintain a balance between these two important agendas. Given that the Public Power must not only repressively control the ecologically balanced environment, but, above all, preventively, the environmental licensing requirement for projects with a potential environmental impact is justified. However, Proposed Constitutional Amendment No. 65/2012 proposes that these projects can be executed with the simple presentation of the Environmental Impact Study, directly affronting constitutional environmental guidelines. It should be noted that although the Environmental Impact Study is essential in environmental

licensing procedures, by its very nature, it is technically and legally unacceptable that it replaces environmental licenses, as proposed by Constitutional Amendment Proposal No. 65/2012. In addition, if Constitutional Amendment Proposal No. 65/2012 is approved, all possible environmental interference resulting from public (and even private) undertakings could be made through the simple presentation of the Environmental Impact Study, rendering environmental licensing useless and incurring dishonorable mistake of assigning a licensing nature to the Environmental Impact Study. The article is organized in four chapters that outline the scientific analysis of Proposal of Constitutional Amendment n° 65/2012 with bibliographical and documentary framework and deductive and descriptive methods. In the development of the theme, the issues related to environmental protection were explored in the Brazilian legal system, followed by the administrative licensing process and the main environmental studies. Finally, he devoted himself to the constitutional technical aspects of Constitutional Amendment Proposal No. 65/2012 and the actions of the Federal Senators responsible for their elaboration and approval. As a conclusion, it was verified that Constitutional Amendment Proposal No. 65/2012 from its inception has offended the constitutional provisions to economically favor specific individuals and corporations, in detriment of sustainable economic development, environmental quality and respect for the Brazilian people.

Keywords: Environmental licensing; Proposed Constitutional Amendment n° 65/2012; Unconstitutionality.

1. INTRODUÇÃO

Além de pertencer à natureza, o ser humano é totalmente dependente dela para sobreviver. Embora o capitalismo voraz tenha secundarizado a importância da sustentabilidade em detrimento do lucro, com as mudanças climáticas e as catástrofes, esse pensamento vem se modificando, assim como a postura do Estado acerca da tutela ambiental.

Há na Constituição Federal de 1988 e no ordenamento jurídico brasileiro normas avançadas relacionadas à proteção ambiental, como o princípio do desenvolvimento sustentável, que equilibra as diretrizes econômicas com a vida digna do ser humano.

Objetivando prevenir a degradação ambiental causadas por empreendimentos e atividades, o Poder Público exige a apresentação prévia de estudos ambientais e, se necessário, licenciamento ambiental.

No entanto, a complexidade do processo administrativo ambiental dificulta a execução célere desses projetos (a maioria de alto custo). Para resolver essa situação, pretende-se aprovar com manobras legislativas, a duvidosa PEC nº 65/2012 que praticamente inviabiliza o licenciamento ambiental.

Neste interim, investiga-se a constitucionalidade da PEC nº 65/2012 em quatro capítulos, nos quais são apresentados: (i) a proteção ambiental pelo ordenamento jurídico brasileiro, seguido pela abordagem do (ii) processo administrativo de licenciamento ambiental e dos (iii) principais estudos ambientais. Por fim dedicou-se aos (iv) aspectos técnicos constitucionais envolvendo a PEC nº 65/2012 e a atuação dos Senadores responsáveis por sua elaboração e aprovação.

A análise científica da PEC nº 65/2012 foi desenvolvida com arcabouço bibliográfico e documental, e pelos métodos dedutivo e descritivo. Dado o expressivo número de siglas e abreviações constantes em matéria de direito ambiental, segue uma lista em nota de rodapé³ daquelas utilizadas no presente artigo.

2. DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

Ao lado do progresso produtivo-econômico da sociedade contemporânea estão os imensuráveis prejuízos ao habitat ou também chamado meio ambiente que é o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, inciso I da Lei nº 6.938/81).

3 Lista de siglas e abreviações: (1) art(s): artigo(s); (2) Res.: Resolução; (3) CF/88: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; (4) CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente; (5) IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; (6) PNMA: Programa Nacional do Meio Ambiente; (7) EIA: Estudo de Impacto Ambiental; (8) RIMA: Relatório de Impacto Ambiental; (9) AIA: Avaliação de Impacto Ambiental; (10) SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente; (11) MERCOSUL: Mercado comum do sul; (11) SEMA: Secretária de Estado do Meio Ambiente; (12) PEC: Proposta de Emenda à Constituição; (13) CCJ: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; (14) PAC: Programa de Aceleração do Crescimento; (15) DNIT: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte; (16) UFAM: Universidade Federal do Estado do Amazonas; (17) EUCATUR: Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda; (18) ONGs: Organizações não-governamentais; (19) MPF: Ministério Público Federal; (20) Estado do Rio Grande do Sul (RS); (21) Estado de São Paulo (SP); (22) Estado do Espírito Santo (ES); (23) Estado do Sergipe (SE); (22) APAs: Área de Proteção Ambiental; (23) LC: Lei Complementar.

Não se trata de um descompasso apenas no âmbito natural, pois vivemos a era das metrópoles, dos extensos ambientes artificiais das macrometrópoles, que imprimem intensos e crescentes efeitos sinérgicos e cumulativos – que pressionam o meio ambiente para além da capacidade de suporte dos ecossistemas. (BOCUHY, 2016, p. 53)

Considerando que a qualidade do meio ambiente impacta diretamente a perpetuação da espécie humana e dos demais seres vivos impõe-se uma postura estatal que alie as conquistas angariadas durante os modelos estatais anteriores com o enfoque ecológico, surgindo o Estado Socioambiental de Direito, robustecido no Brasil com a constituinte de 1988.

Lehfeld, Carvalho e Balbim (2015, p. 5) explicam que “o sistema normativo de tutela ambiental, sob esse prisma, não pode ser proposto, sem considerar as demandas sociais e econômicas do Estado como sociedade politicamente organizada”; logo, a finalidade é um desenvolvimento sustentável calcado nas dimensões social, econômica e ambiental dos direitos fundamentais.

A proteção ao meio ambiente é de competência comum entre os entes federados (art. 23, inciso VI da CF/88 e LC nº 140/2011) e cada um dos poderes estatais possui medidas, instrumentos e ações próprias para promoverem a tutela ambiental. A título de exemplo tem-se a promulgação de leis específicas sobre meio ambiente, criação de varas especializadas e a implantação do Sistema Nacional do Meio Ambiente⁴ (SISNAMA).

Dado que o meio ambiente está intimamente ligado à vida digna do homem e ao crescimento econômico do país, as possíveis colisões entre tais interesses podem ser atenuadas e/ou dirimidas pelo princípio do desenvolvimento econômico sustentável, evidenciado no artigo 225 da CF/88.

Art. 225 da CF/88. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

4 O SISNAMA é composto por órgãos, entidades e fundações públicas de nível federal, estadual, distrital e municipal. Compõe esta estrutura organizacional, por exemplo, o CONAMA, órgão federal consultivo e deliberativo que dispõe sobre a PNMA, expedindo resoluções, recomendações e moções e o IBAMA, órgão executor federal que exerce o poder de polícia ambiental e executa ações do PNMA.

Este princípio “procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade da vida do homem, buscando a utilização racional dos recursos naturais não renováveis com o objetivo de alcançar a tão propalada justiça social.” (SIRVINSKAS, 2010, p. 184)

Frisa-se que a justiça social como fundamento da ordem econômica (art. 170, *caput* da CF/88) conectada à sustentabilidade “conduz a uma gestão democrática quanto ao processo produtivo e ao desenvolvimento do Estado, no intuito de promover uma repartição equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais tanto pela iniciativa privada como pelo Estado.” (LEHFELD; CARVALHO e BALBIM, 2015, p. 7)

Há empreendimentos e atividades que na sua instalação e operação podem interferir significativamente no meio ambiente regional, nacional e transfronteiriço, causando impacto ambiental, definido pela Resolução CONAMA nº 1/86 como:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

Alguns empresários almejando apenas o lucro inconsequente, viabilizado pela alta exploração dos recursos naturais, máxime com a modernização das máquinas e procedimentos, desconsideram a preservação ambiental e as consequências atemporais desses investimentos.

Nestes casos, pode acontecer a degradação ambiental, que é “toda modificação ou alteração substancial e negativa do meio ambiente, causando prejuízos extensos à flora, às águas, ao ar e à saúde humana” (SIRVINSKAS, 2010, p. 78), ou seja, é o impacto ambiental mais gravoso e prejudicial.

Embora o meio ambiente seja um bem de uso comum da coletividade⁵, ao cidadão também é atribuída a responsabilidade transgeracio-

5 Explica Milaré (2016, p. 787) que o meio ambiente “por ser de todos em geral e de ninguém em particular, inexistente direito subjetivo à sua utilização, que, à evidência, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu direito guardião - o Poder Público.”

nal pela manutenção e proteção do mesmo, o que implica diretamente na vedação à utilização indiscriminada dos recursos naturais e justifica a criação de instrumentos de controle ambiental pelo Poder Público.

E considerando que o Poder Público prima pela prevenção ao dano ambiental (e não a sua remediação), a regulamentação e fiscalização dessas interferências potencialmente danosas devem anteceder a sua execução, mostrando-se vital o licenciamento ambiental, mister pela configuração do Antropoceno⁶.

3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Não obstante o artigo 170, parágrafo único da Constituição Federal de 1988 contemplar a livre-iniciativa das atividades econômicas, o próprio dispositivo limita o exercício desse direito através dos princípios – dentre eles o da defesa do meio ambiente⁷ –, e da necessidade de autorização estatal nos casos previstos em lei.

Ao instituir no artigo 9º, inciso IV da Lei nº 6.938/81 o licenciamento ambiental como instrumento da PNMA (implicitamente neste inciso também está o EIA/RIMA) o legislador infraconstitucional legaliza o procedimento administrativo, opera o mandamento constitucional de desenvolvimento sustentável e subsidia os órgãos ambientais para o exigirem.

Os órgãos públicos ambientais apenas poderão criar ou regulamentar uma licença ambiental⁸ caso haja expressa previsão em lei anterior que contenha tal tarefa (MACHADO, 2008, p. 273-274), logo, denota-se a extrema importância dessa lei para o direito ambiental.

Quanto a Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997 no art. 1º, inciso I disponha sobre o licenciamento ambiental,

6 “O Antropoceno é uma nova época geológica onde os seres humanos transformaram-se em elemento operacional primário com capacidade para alterar significativamente os ecossistemas da Terra.” (BOCUHY, 2016, p. 58)

7 Art. 170, inciso VI da CF/88 prevê o princípio da “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

8 Dispõe o art. 1º, II da Res. CONAMA nº 237/97 que licença ambiental é o “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.”

o conceito legal deste instrumento extrai-se do art. 2º, inciso II da LC nº 140/2011: “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. ”

Conforme o art. 10, *caput* da Lei nº 6.938/81 e o art. 2º da Res. CONAMA nº 237/97 dependerá de prévio licenciamento ambiental a construção, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. O Anexo I da Resolução supra relaciona exemplificativamente as atividades e empreendimentos que necessitam deste licenciamento para serem executados.

O procedimento de licenciamento ambiental inicia com a (i) definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários, que acompanharão o (ii) requerimento de licença ambiental, devidamente publicado.

Posteriormente o (iii) órgão ambiental (integrante do SISNAMA) analisará a pasta⁹, fará vistorias técnicas (se necessário) e poderá, uma única vez, (iv) solicitar esclarecimentos e complementações¹⁰.

Avança-se para a (v) Audiência Pública (quando couber), na qual o órgão competente poderá (vi) solicitar novamente esclarecimentos e complementações. Depois ele (vii) emitirá parecer conclusivo (e parecer jurídico, quando couber), constando o (viii) deferimento ou indeferimento da licença (artigo 10 da Res. CONAMA nº 237/97).

Considerando que o projeto poderá interferir no meio ambiente natural, social e econômico por gerações e que a manutenção da qualidade ambiental é um direito coletivo insito ao bem-estar social, é obrigatória a publicação dos pedidos de licenciamento, renovação e concessão.

Tal publicação deverá ser providenciada pelo próprio empreendedor em jornal oficial e em período regional ou local de grande circulação ou mesmo em meio eletrônico mantido pelo órgão ambiental,

9 O termo pasta é utilizado por estes autores para englobar os documentos, projetos, estudos ambientais e o requerimento de licença ambiental, necessários ao procedimento de licenciamento.

10 Caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios, o órgão competente poderá reiterar a solicitação, conforme o artigo 10, IV da Res. CONAMA nº 237/97.

nos moldes do art. 10, §1º da Lei nº 6.938/81 e da Res. nº 06/1986 e Res. nº 281/2001, ambas do CONAMA.

Urge evidenciar que autorização e licença são atos administrativos distintos. O primeiro é um ato precário analisado discricionariamente pela autoridade e o segundo é um ato vinculado e definitivo, o “que implica a obrigação de o Poder Público atender à súplica do interessado, uma vez atendidos, exaustivamente, os requisitos legais pertinentes.” (MILARÉ, 2016, p. 788) Logo, se o empreendedor cumprir as exigências legais, o órgão ambiental não poderá negar o deferimento da licença ambiental.

Todavia, outra característica importante da licença ambiental é a estabilidade temporal, ou seja, ela não é precária, mas também não é totalmente definitiva. “Garante-se, numa palavra, no seu lapso temporal, a inalterabilidade das regras impostas no momento da outorga, salvo, é claro, se o interesse público recomendar o contrário, quando, então, em benefício da sociedade, o ato poderá ser revisto.” (MILARÉ, 2016, p. 803) Deste modo, findo o prazo de validade da licença, o titular é obrigado a renová-la.

Os órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento ambiental restringem seu âmbito de atuação de acordo com a divisão político-administrativa do Estado brasileiro, sem grau de hierarquia ou de supressão.

Assim, o licenciamento ambiental será realizado por órgão ambiental de nível federal quando o empreendimento ou atividade for localizada ou desenvolvida no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva; em terras indígenas; em unidades de conservação federal, salvo nas APAs).

Também quando esses empreendimentos ou atividades envolverem dois ou mais Estados da federação, assim como, material radioativo ou energia nuclear e militares; for de caráter militar, atentando-se a ressalva constante na LC nº 97/99; e que atentam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir da proposição da Comissão Tripartite Nacional (art. 7º, inciso XIV, alíneas *a* à *h* da LC nº 140/2011).

Ao órgão ambiental estadual quando a atividade ou empreendimento que utilize recursos ambientais seja efetiva ou potencialmente poluidora ou mesmo possa causar degradação ambiental (desde que não conflite com a competência federal e municipal), e quando for localizada ou desenvolvida em Unidade de Conservação estadual, salvo APAs (art. 8º, incisos XV e XVI da LC nº 140/2011).

Não obstante o órgão ambiental municipal possuir competência residual, conforme o artigo 9º, inciso XIV, alíneas *a* e *b* da LC nº 140/2011, ele promoverá o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local (atentando-se a tipologia definida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente) ou localizado em unidades de conservação municipal, salvo em APAs.

Frisa-se que o órgão ambiental distrital cumula as competências atribuídas aos Estados e Municípios, inclusive no que tange ao licenciamento ambiental, conforme o art. 10 da LC nº 140/2011.

O licenciamento ambiental é patrocinado pelo empreendedor que é corresponsável pelas informações apresentadas pelos profissionais contratados para o estudo. Destaca-se a inteligência do PNMA (art. 12) ao determinar que as entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais apenas poderão conceder esses benefícios aos projetos habilitados.

Há três tipos de licenças ambientais, a Licença Prévia e de Instalação com prazo máximo de 5 (cinco) e 6 (seis) anos respectivamente, e a Licença de Operação, com o prazo mínimo de 4 (quatro) anos e máximo de 10 (dez) anos (arts. 8º e 18 da Res. CONAMA nº 237/97).

Consoante o tipo, a fase e a natureza do empreendimento ou atividade que será explorado, essas licenças ambientais serão expedidas pelo Poder Público isolada ou sucessivamente. O artigo 8º da Res. CONAMA nº 237/97 as define como:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

O órgão competente verificando qualquer inadequação, conforme o artigo 19 da Resolução supra, poderá mediante decisão motivada

modificar as condicionantes e suspender ou cancelar a licença expedida nos casos de: "I- violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II- omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III- superveniência de graves riscos ambientais e de saúde."

4. PRINCIPAIS MECANISMOS DE ESTUDO AMBIENTAL

Conforme a interferência ambiental que um projeto público ou privado poderá causar, será exigido um tipo de procedimento administrativo para a sua execução. Como os estudos ambientais (instrumentos do PNMA) integram o licenciamento ambiental, é comum que os médios e grandes empreendimentos os realizem. Os principais são a AIA e o EIA, sendo o RIMA um resumo deste último.

4.1 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA)

A Convenção de Espoo ou Convenção sobre a Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço, realizada na Finlândia em 1991, foi ratificada pela União Europeia e por vários outros países, na qual eles concordam em adotar medidas adequadas e eficazes contra impactos ambientais transfronteiriços¹¹.

Neste documento foi firmado como principal instrumento a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que "designa um processo nacional tendo como objetivo a avaliação dos impactos prováveis de uma atividade proposta sobre o ambiente." (CONVENÇÃO DE ESPOO, 1991)

Em síntese, a AIA deverá conter a descrição da atividade proposta com os possíveis impactos ambientais, as soluções alternativas, as medidas corretivas e dados do ambiente e da metodologia aplicada (art. 4º e apêndice II da Convenção de Espoo).

Conquanto o Brasil não seja signatário da referida Convenção, devido suas alianças com os países circunvizinhos e do MERCOSUL convencionantes, ele deve respeitar suas diretrizes. Destaca-se que a Lei

11 O art. 1º, §8º da Convenção de Espoo (1991) estabelece que a expressão impacto transfronteiriço "designa qualquer impacto e não exclusivamente um impacto de caráter mundial, que a atividade proposta é susceptível de exercer dentro dos limites de uma zona abrangida pela jurisdição de uma Parte e cuja origem física se situa, no todo ou em parte, dentro da zona abrangida pela jurisdição de uma outra Parte."

nº 6.938 de 1981, no art. 9º, inciso III, já estipulava a AIA como instrumento da PNMA.

Durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1992 foi elaborada a Declaração do Rio de Janeiro, que estipula a AIA como princípio, reforçando o compromisso brasileiro pela adoção desse mecanismo preventivo.

Dispõe o Princípio 17 desta conferência “a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.”

Como mencionado, a AIA é um dos instrumentos da PNMA, sendo muito confundida com o EIA – objeto do próximo tópico –, que embora esses mecanismos guardem similitudes, eles têm particulares ímpares.

[A primeira] caracteriza-se como um instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capazes de assegurar, desde o início do programa, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. (FERRAZ e FE-LIPE, 2012, p. 149)

A AIA é um processo contínuo de avaliação das interferências humanas no meio ambiente explorado, a fim de identificar possíveis danos antes mesmo que eles ocorram, utilizando mecanismos de solução antecipada desses impactos, a fim de diminuir sua potencialidade degradadora ou mesmo extingui-la. Atreva-se a caracterizá-la como gênero da PNMA e o EIA e RIMA suas espécies. A Resolução CONAMA nº 1 de 23.01.1986 estrutura a implementação desses instrumentos.

Sublinha-se que a principal diferença entre a AIA e o EIA, é que na primeira a avaliação é constante, com registros contínuos da interferência ambiental, enquanto o segundo é realizado pontualmente como uma das fases do procedimento para conseguir a licença ambiental.

Ademais, é um importante suporte para tomada de decisões exploratórias tanto pelo empreendedor quanto pelo Estado, em todo o curso do projeto. Haja vista que alguns projetos podem apresentar potencial interferência no meio ambiente em momento posterior (com o EIA já aprovado), a AIA justifica a reavaliação dinâmica das licenças ambientais.

4.2 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

Para que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja efetivo, a Magna Carta de 1988 prevê no art. 225, §1º, inciso IV, que o Poder Público deverá exigir na forma da lei, dentre outras medidas, “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.”

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA ou EPIA) é um procedimento administrativo prévio à obtenção do licenciamento ambiental, desenvolvido por uma equipe multidisciplinar habilitada e emitido pelo órgão ambiental competente, para avaliar a possibilidade ou não da exploração de atividades modificadoras do meio ambiente.

Sublinha-se que a Res. CONAMA nº 1/86 elenca no art. 2º um rol exemplificativo das atividades que precisam de EIA e respectivo RIMA para sua execução, de tal sorte, que o Poder Público pode ampliar a incidência dessa norma, como se depreende do Anexo 1 da Res. CONAMA nº 237/1997.

Dado que no EIA há um estudo amplo da área ambiental do projeto, com “o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório [RIMA]” (MACHADO, 2008, p.227), ele é um documento técnico-científico.

É sobrelevada a importância do EIA, haja vista ser um instrumento de efetivação dos princípios ambientais da prevenção e da integração, consagrados na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, nos Princípios 17^{12a} e 4^{7b}, respectivamente. Sirvinskas esclarece:

[O EIA efetiva dois princípios do direito ambiental]. O primeiro é o *princípio da prevenção*, visto que o estudo de impacto ambiental é, obrigatoriamente, prévio ao procedimento de licenciamento e tem por objetivo evitar ações que seriam prejudiciais ou irreversíveis ao meio ambiente. (...) O segundo é o *princípio da integração*,

12 Dispõe o Princípio 17 “a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.” E o Princípio 4 que “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.”

pois trata de integrar o meio ambiente às estratégias de ação dos poderes públicos e privado. (2010, p. 74)

O órgão competente, o IBAMA, o Estado ou o Município podem adicionar diretrizes ao EIA, consoante as peculiaridades do projeto e do meio ambiente do local do futuro empreendimento, os prazos para a conclusão e análise do estudo, conforme o art. 5º da Res. CONAMA nº 1/86. Ademais, além do PNMA e a legislação ambiental, os incisos do artigo supra estipulam como diretrizes gerais do EIA:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

A Resolução CONAMA nº 1/86 exige no art. 6º e incisos que no desenvolvimento do EIA, sejam realizadas no mínimo as atividades técnicas de: (i) diagnóstico ambiental completo da área do projeto, antes de ser afetada, considerando o meio físico e biológico, os ecossistemas naturais e o meio socioeconômico; (ii) análise dos impactos ambientais positivos e negativos do projeto, as alternativas, o tempo, o ônus, o grau de reversibilidade, as propriedades cumulativas e sinérgicas e os benefícios sociais; (iii) definição das medidas mitigadoras e compensatórias; (iv) elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento.

O proponente do projeto deverá contratar uma empresa especializada na elaboração do EIA (responsável técnica pelos resultados apresentados) e pagar todas as despesas e custos referentes ao estudo. Qualquer mudança no projeto impõe uma reavaliação do EIA.

A julgar que ele deve ser divulgado à população (através do RIMA), os profissionais contratados para realizarem o estudo têm a obrigação de primar pela verdade, uma das balizas do princípio administrativo da moralidade (art. 37, *caput*, da CF/88), sob pena de incorrerem no crime capitulado no art. 69-A da Lei nº 9.605/98. (MACHADO, 2008, p. 243)

4.3 RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA)

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é o documento público, que deve ser apresentado de forma clara, objetiva e adequada à compreensão de toda a população acerca dos resultados e informações do EIA, seguindo as diretrizes do art. 9º da Res. CONAMA nº 1/86¹³.

Os órgãos ambientais competentes e o Município terão um prazo (contados do recebimento do documento) para se manifestarem conclusivamente sobre o RIMA (art. 10 da Res. CONAMA nº 1/86) que é um instrumento integrante do licenciamento ambiental patrocinado pelo proponente do projeto.

Com a publicidade do RIMA inicia-se a fase dos comentários escritos, no prazo determinado pelos órgãos ambientais competentes ou pelo Município (quando couber); seguindo para a realização da audiência pública (art. 11, §2º da Res. CONAMA nº 1/86).

Os comentários podem ser feitos por qualquer pessoa (nacional ou estrangeira), pelas associações ambientais (não se exige - neste caso - um ano de existência legal), por associações que não tenham finalidade ambiental, por sindicatos, universidades, partidos políticos, as tribos indígenas, Ministério Público e organismos da Administração direta e indireta de qualquer esfera

13 Res. CONAMA nº 1/86 artigo 9º: "O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo: I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados; III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto; IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação; V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização; VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado; VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral)".

(federal, estadual e municipal). O próprio proponente do projeto pode apresentar seus comentários ao EIA/RIMA. (MACHADO, 2008, p. 251)

A audiência pública, disciplinada pela Res. CONAMA nº 9 de 3.12.1987, tem a finalidade de apresentar aos interessados maiores informações sobre o projeto, dos possíveis impactos ambientais, das conclusões do próprio RIMA e recolher sugestões e críticas. Há uma dupla troca de informações entre o órgão público e a população.

Ao final, a audiência será lavrada em ata e junto com os anexos e o RIMA/EIA eles serão encaminhados ao licenciador para análise do mérito (aprovação ou não do projeto) e elaboração do parecer final (arts. 4º e 5º da Res. CONAMA nº 9/87).

Conquanto haja a necessidade da divulgação do RIMA e facilitação do acesso aos interessados (nos centros de documentação ou biblioteca da SEMA e do órgão estadual ambiental), o sigilo industrial (e comercial) do proponente mantém-se resguardado, conforme o art. 11 da Res. CONAMA nº 1/86 e o art. 18, §3º do Decreto nº 88.351/83.

O EIA e o RIMA são documentos que se complementam e balizam o licenciamento ambiental (art. 3º da Res. CONAMA nº 237/97), por isso é muito comum que os autores os citem como um único instrumento através da expressão EIA/RIMA. Não se deve olvidar que cada um desses instrumentos tem suas características próprias e, principalmente, que eles não substituem a necessidade do licenciamento ambiental.

5. A DUVIDOSA CONSTITUCIONALIDADE DA PEC Nº 65/2012

O desenvolvimento econômico sustentável de atividades potencialmente poluidoras perpassa pela necessidade de licenciamento ambiental, que abrange procedimentos técnicos e estudos ambientais, para a manutenção do meio ambiente e da existência humana digna e para a concretização do PNMA.

O EIA/RIMA é uma fase preliminar de análise do projeto, que por suas características não é suficiente para amparar a instalação e operação de empreendimentos que interferirão significativamente no meio ambiente. Todavia, a Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 10 de dezembro de 2012 diverge desse entendimento.

O Senador Acir Gurcacz, autor da PEC nº 65/2012, propõe acrescentar ao art. 225 da CF/88 o §7º com o seguinte teor: “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.”

Em síntese, ele justifica que há um flagrante desrespeito à soberania popular, com a paralisação das obras públicas por causa da burocracia do licenciamento ambiental e de decisões judiciais de natureza cautelar ou liminar, que interferindo na eficiência da Administração Pública. Isso porque, tais ações estariam prejudicando o chefe do executivo, durante o seu mandato, concluir todo o processo e execução de obras públicas de grande vulto. Outro ponto, é o alto custo para manter essas obras públicas paralisadas e o desrespeito aos princípios da administração pública (eficiência e economicidade).

No dia 13/12/2013 a PEC nº 65/2012 foi protocolada no Senado Federal e em 1º/10/2015 o Senador José Maranhão, presidente da CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, designou como relator da matéria o Senador Blairo Maggi, que votou a favor da proposta no dia 07/03/2016. Curiosamente durante o período de grande conturbação política nacional¹⁴ a CCJ aprovou no dia 27/04/2016 o relatório pela constitucionalidade da PEC.

Conquanto a justificação da proposta cite apenas obras públicas, a redação da emenda não especifica claramente essa limitação, de tal sorte que a liberação do licenciamento ambiental também poderia ser aplicada às obras de natureza privada, conturbando ainda mais a situação.

Havendo colisão entre princípios constitucionais (ou direitos fundamentais), eles devem ser harmonizados para que se alcance um denominador comum, com o menor prejuízo possível aos envolvidos.

No caso em tela, ao se sobrelevar os princípios administrativos econômicos em detrimento do meio ambiente, há a desvirtuação da norma constitucional e desprezo ao princípio do desenvolvimento econômico sustentável, responsável pelo equilíbrio entre tais determinações.

No que tange a sua constitucionalidade, de pronto verifica-se a violação da separação dos poderes e dos direitos e garantias individuais, consagradas como cláusulas pétreas e que, portanto, não poderiam ser objeto de emenda tendente à diminuí-las ou aboli-las, conforme o art. 60, §3º, incisos III e IV da CF/88 (MPF, 2016).

14 Nos meses de abril e maio de 2016 a Câmara dos Deputados e o Senado Federal votaram a favor da instauração do processo de impeachment contra a Presidente da República Dilma Rousseff, afastando-a do cargo até a conclusão do processo (prazo máximo de cento e oitenta dias).

No primeiro caso, a PEC afronta o princípio da separação dos poderes ao desconsiderar, por completo, o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, expresso no art. 5º, inciso XXV da CF/88, ao restringir a análise de legalidade dos atos administrativos dos outros poderes e a tutela jurisdicional nos casos de ameaça ou lesão ao direito.

Consoante a PEC, não será possível a avaliação judiciária dos pontos positivos e negativos apresentados pelo EIA, e a suspensão ou cancelamento da autorização, caso o empreendimento a execute irregularmente, sujeitando a população a conviver com graves degradações ambientais (até mesmo irreversíveis).

O prejuízo fiscalizador e revisional da autorização para a exploração do meio ambiente com a simples apresentação do EIA se estende também ao MPF e aos órgãos ambientais (federais, estaduais e municipais), sendo um flagrante retrocesso constitucional. Neste contexto, mister colacionar as considerações de Bocuhi:

As propostas de simplificação do licenciamento são a continuidade de um movimento predador da economia, nacional e internacional, que advoga conceitos obsoletos do crescimento sem fim, inclusive explicitados no Plano de Aceleração do Crescimento-PAC. As tendências também são muito similares na China, Estados Unidos, Índia ou até mesmo nas sofridas periferias africanas. Nessa retórica “harmonia” ensolarada e irresponsável, coroada pelo aquecimento global, pouco importa se continuará a ocorrer a queima combustíveis fósseis. Como se não houvesse amanhã, vivemos a loucura do *business as usual*, modelo de lógica comum professada pelo partido republicano americano – e se analisarmos as propostas que tramitam em nosso congresso e no Conama, nota-se o mesmo aval da inculturação política, numa coalizão para a insustentabilidade, seja por parte do governo federal, dos governos estaduais e dos congressistas. Há exceções? Sim, mas desaparecem neste contexto avassalador. (2016, p. 56)

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito e uma garantia individual e coletiva (arts. 225 e 60, §4º, inciso IV da CF/88) para a presente e futura geração. Ou seja, sua proteção supera os limites do tempo, a fim de viabilizar a perpetuação da espécie humana em condições dignas de sobrevivência.

Logo, o direito ao meio ambiente está diretamente vinculado ao princípio da dignidade humana (no art. 1º, inciso III da CF/88), consoante a própria Constituição e os tratados e convenções internacionais de direitos humanos que o Brasil é signatário.

Ademais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, indisponível, reforça-se a necessidade de o Estado desprender ao meio ambiente uma tutela ampla e rigorosa, o que não é possível com a PEC nº 65/2012.

Como bem asseverado pelo MPF (2016), a PEC atenta contra o núcleo essencial do direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois suprime as etapas do devido processo de licenciamento ambiental, impede o exercício do controle dos atos do Poder Público e ofende os princípios da obrigatoriedade, anterioridade e publicidade do EIA.

Sobre este último ponto destaca-se que o EIA é um instrumento obrigatório, instituído pela Constituição, integrante da PNMA e regulamentado pelas Resoluções CONAMA; prévio, ou seja, que deve ser elaborado e aprovado antes da instalação de uma obra ou atividade potencialmente degradadora do meio ambiente; e que para ter validade deve ser amplamente publicado, a fim de viabilizar a participação direta da coletividade.

Não se olvida que o EIA é um importante instrumento da PNMA, todavia ele é um documento particular, financiado pelo empreendedor, com uma visão eminentemente econômica, preliminar a execução das atividades com impacto ambiental, que integra o licenciamento ambiental (como visto no capítulo 3, ele é anterior a expedição da licença prévia).

Há, portanto, uma confusão grave na PEC sobre os reais propósitos do EIA, que é um documento auxiliar, sem qualquer natureza licenciadora com as das licenças/autorizações ambientais públicas. Neste diapasão o MPF esclarece:

A simples apresentação [do EIA] não tem o condão de *autorizar* desde de logo a execução de uma obra ou atividade, pela total inadequação deste instrumento para esse fim. Necessariamente, deverá ser analisado pelos órgãos de controle ambiental, submetido ao crivo da população interessada, seja por meio de consultas ou audiências públicas, complementado e corrigido quando se mostrar necessário (e a prática demonstra que a qualidade desses estudos deixa muito a desejar, exigindo atenção redobrada em sua análise) e, quando necessário, submetido, inclusive, ao controle do Ministério Público e do Poder Judiciário. (2016, p.8)

É um erro grosseiro admitir que a apresentação do EIA para iniciar uma obra até a sua conclusão equipara-se (e no caso da PEC até

mesmo substitua) ao licenciamento ambiental e as especificidades de cada licença. Destarte, não há justificativa plausível ou qualquer resquício de constitucionalidade nesta proposta.

O MPF ressalta ainda a atitude corrupta de grandes empreiteiros aliada a ganância de alguns políticos, em prejuízo a ordem ambiental. A título de exemplo, utiliza o caso da empreiteira Andrade Gutierrez com a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que envolveu mais de R\$ 150 milhões de reais em propina, para conseguir as licenças ambientais.

Verifica-se, portanto, um total descaso com os cidadãos brasileiros – principalmente com aqueles diretamente atingidos pelas obras – e ao mandamento constitucional intergeracional de manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5.1 DESVIRTUAÇÃO LEGISLATIVA

Também põe em cheque a constitucionalidade da emenda os interesses obscuros dos principais envolvidos na elaboração e aprovação da PEC nº 65/2012, o Senador e Vice-Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária Acir Gurcacz¹⁵ e o Senador e Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Blairo Maggi¹⁶.

5.1.1 SENADOR ACIR MARCOS GURCACZ

Antes de iniciar sua vida política, o Senador Acir Marcos Gurcacz, junto com o seu pai Assis Gurcacz, era sócio¹⁷ da EUCATUR – Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda. A EUCATUR, no mercado de transportes rodoviários desde de 1964, está presente em 23 (vinte e três) Estados e percorre 60% do território nacional transportando mais de 270 mil passageiros por dia.

Dentre os trajetos realizados pela empresa está a BR-319 que liga Porto Velho (Rondônia) e Manaus (Amazonas), passando pela floresta Amazônica com mais de 20 áreas de preservação ambiental, terras indígenas e habitats de animais silvestres.

15 Eleito pelo Partido Democrático Trabalhista de Rondônia.

16 Em 2016 o Senador mato-grossense eleito pelo Partido da República mudou para o Partido Progressista para assumir a pasta de Ministro de Estado do governo do Presidente da República Michel Temer.

17 O Senador deixou a sociedade em 2000 quando se elegeu prefeito de Ji-Paraná no Estado de Rondônia. Naquela época o Senador e seu pai (que era o seu vice, mas que teve a candidatura impugnada pelo Tribunal Superior Eleitoral por ser ficha-suja) declararam à Justiça Eleitoral que o patrimônio da EUCATUR valia R\$ 37 milhões.

Construída durante o regime militar (1976), as condições infraestruturais da rodovia são calamitosas e prejudiciais ao transporte e segurança dos trafegantes e, principalmente, aos empresários da viação.

Em 2013 o governo federal pelo PAC destinou R\$ 9.791.978,72 para a conservação e manutenção da BR-319. Tendo como empreendedor o DNIT, o EIA/RIMA foi elaborado em 2009 pela UFAM, considerado insuficiente para a análise do projeto.

Em 2015 as obras foram embargadas pelo IBAMA que emitiu auto de infração no valor de R\$ 7.510.500,00 ao constatar várias irregularidades¹⁸, danos ambientais e ausência das licenças ambientais pertinentes.

No dia 04/04/2016 o IBAMA concedeu a autorização para a manutenção da BR-319, nos quilômetros 250 e 655,7 (conhecido como trecho do meio ou “Meião”). A licença, que não contempla as obras de pavimentação¹⁹, é válida por um ano e contém inúmeras condicionantes, que poderão ser modificadas por decisão motivada do órgão.

E eis que se deslinda as ambições do Senador Acir Gurgacz para a elaboração e aprovação da PEC nº 65/2012, que acelera a execução de obras públicas (e particulares), como os projetos rodoviários que, via de regra, tem processos licenciadores complexos e extensos por causarem grandes interferências no meio ambiente.

Inegável os lucros que a (re)construção de rodovias acarretarão para a EUCATUR, empresa administrada pelo seu pai, máxime com a revitalização da BR-319 (rodovia explorada pelo grupo). Fator que justifica a militância assídua²⁰ do Senador para a sua conclusão (a todo custo) das obras desse empreendimento.

Em entrevista para a BBC Brasil, no dia 9.05.2016, questionado sobre as possíveis vantagens particulares com a PEC nº 65/2012 e as obras da BR-319, o Senador respondeu: “Vamos ter benefícios

18 O IBAMA esclarece que “a decisão foi baseada em relatório concluído em agosto pela superintendência do Ibama no Amazonas, que apontou a execução de obras sem licença ambiental adequada e as seguintes irregularidades: supressão de Área de Preservação Permanente (APP), estocagem de madeira sem licença, destinação irregular de efluentes, utilização de material de jazidas, intervenções em corpos hídricos, alargamento de pista, construção de bueiros, desvio de ponte danificada e alojamentos para trabalhadores sem condições mínimas de segurança e salubridade.” (IBAMA, 2015)

19 Para as obras de pavimentação é necessário um outro procedimento de licenciamento ambiental.

20 No site oficial do Senador (www.acirgurgacz.com.br) há várias declarações dele apoiando as obras da BR-319, inclusive com fotos dele no local, e criticando a burocratização do licenciamento ambiental.

econômicos, sim, mas o benefício principal é para o povo. A estrada é de todos.” E “em termos de negócio, é um percentual tão pequeno para a empresa do grupo que isso não deve ser levado em consideração.” (SENRA, 2016)

Depreende-se das declarações do Senador que ele reconhece as vantagens financeiras que a BR-319 trará especialmente para a “empresa da família” e que ardidamente tenta esconder utilizando o povo.

Frisa-se, não se está a negar que a BR-319 auxiliará a população a trafegar por essa rodovia, mas é utópico acreditar que o parlamentar a considere o destinatário principal.

E conquanto ele tente minimizar os lucros que a EUCATUR terá com a conclusão das obras, considerando que a BR-319 possui 885 Km de extensão é latente a expressividade dos valores que a empresa de viação alcançará com o transporte comercial contínuo de pessoas.

Há total descon sideração pelo parlamentar sobre o impacto jurídico, social e político que uma emenda constitucional pode causar no país, da necessidade da constitucionalidade da matéria e da ética no exercício do mandato. Dispõe o art. 6º, inciso IV do Código de Ética e Decoro Parlamentar:

Art. 6º O Senador apresentará ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar as seguintes declarações obrigatórias periódicas, para fins de ampla divulgação e publicidade:

IV – durante o exercício do mandato, em Comissão ou em Plenário, ao iniciar-se a apreciação de matéria que envolva diretamente seus interesses patrimoniais: Declaração de Interesse, em que, a seu exclusivo critério, declare-se impedido de participar ou explicita as razões pelas quais, a seu juízo, entenda como legítima sua participação na discussão e votação.

Durante a tramitação da PEC nº 65/2012, o parlamentar não apresentou qualquer declaração ou documento constando a sua impossibilidade de votar a matéria, pelos motivos óbvios de interesse econômico pessoal. A questão se agrava ainda mais, pois ele é o próprio autor da PEC.

Como a EUCATUR incorpora o patrimônio da família Gurca-cz, na morte do seu sócio Assis Gurca-cz (patriarca da família) ela será dividida entre os seus herdeiros, dentre eles o Senador. Logo, o enriquecimento da empresa tem ligação direta com o patrimônio do parlamentar, restando configurado o conflito de interesses e o vício material da proposta.

5.1.2 SENADOR BLAIRO BORGES MAGGI

O Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Blairo Maggi em uma relação histórica tumultuosa com o meio ambiente, marcada por degradações ambientais, títulos pejorativos, vultoso numerário patrimonial e, posteriormente, em uma “consciência verde”.

As origens do Ministro remontam ao cultivo da soja no Estado do Mato Grosso, em grandes fazendas administradas por sua família, que lhe rendeu o título de Rei da Soja²¹. O negócio familiar cresceu e resultou no Grupo Amaggi, uma das maiores companhias da América Latina no ramo do agronegócio.

No período em que Blairo Maggi era governador no Estado de Mato Grosso (2003-2007 e 2007-2010) 48,1% do total de 26.130 Km² desmatados na Amazônia brasileira entre agosto de 2003 e agosto de 2004, foram neste Estado, sendo a maior parte de forma ilegal.

Indagado pelo jornal americano New York Times sobre aumento exponencial do desmatamento, ele respondeu: “Para mim, um aumento de 40% no desmatamento não significa nada; não sinto a menor culpa pelo que estamos fazendo aqui. Estamos falando de uma área maior que a Europa toda e que foi muito pouco explorada. Não há nenhuma razão para se preocupar.” (NEW YORK TIMES *apud* INSTITUTO OSWALDO CRUZ, 2005)

Destaca-se que “enquanto as árvores caíam na floresta, o grupo do agronegócio de Maggi comemorava aumentos de 28% no faturamento (US\$ 532 milhões em 2003, contra US\$ 415 milhões em 2002) e de 21% na área plantada (170 mil hectares em 2003 contra 140 mil em 2002).” Foi nesta época que o fez a emblemática declaração: “Esse negócio de floresta não tem o menor futuro.” (GREENPEACE, 2005)

Em 2005 a ONG Greenpeace organizou uma votação para eleger o maior responsável pelos desmatamentos na floresta Amazônica a fim de presentear-lo com o aviltante Prêmio Motosserra de Ouro, símbolo de revolta popular. Os candidatos eram Blairo Maggi, Luís Inácio Lula da Silva, Simão Jatente, José Dirceu, Roberto Rodrigues e Antônio Palocci, e com 37,21% dos 27.849 votos, Blairo Maggi foi o vencedor.

Neste mesmo ano, Blairo Maggi ganhou um outro apelido pejorativo atribuído pelo jornal britânico *Independent*, chamando-o de

21 Conquanto o Grupo Amaggi continue sendo uma das superpotências brasileiras na produção de soja, atualmente o título de Rei da Soja é do primo do Senador Erafi Maggi Scheffer, com fazendas no Mato Grosso.

estuprador de florestas. Indignada, a reportagem apresenta o parlamentar como o grande responsável pelos desmatamentos, que favorecem o seu agronegócio.

É gritante. É difícil de acreditar. Mas a obliteração implacável da floresta amazônica continua a uma taxa precipitada com novos números reveladores – e hoje nós revelamos o homem que mais do que qualquer outro representa as forças para que isso aconteça. Ele é Blairo Maggi, o fazendeiro milionário e político intransigente que propicia o boom brasileiro na produção de soja. Ele é conhecido no Brasil como o Rei da Soja. (MCCARTHY, 2005) (tradução nossa²²)

Dada as repercussões negativas, Blairo Maggi instaurou medidas para diminuir os desmatamentos, a principal delas foi a criação do Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural (MT LEGAL), disciplinada pela LC estadual nº 343/2008.

Como Senador (2011-2019), em 2013 foi surpreendentemente eleito pelos parlamentares para presidir a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, e no primeiro ano relatou incoerentemente a favor da emblemática PEC nº 65/2012.

Com o pretexto de acelerar o progresso econômico do país, a PEC nº 65/2012 propõe a exploração econômica do meio ambiente, apenas com a apresentação do EIA. Logo, será possível desmatar florestas para a ampliação do plantio de soja (um dos produtos mais exportados), fator que beneficiará diretamente os negócios da família Maggi.

Mesmo com o irrefutável conflito de interesses, Blairo Maggi não se declarou e/ou apresentou documento informando o seu impedimento para relatar e votar a PEC nº 65/2012 (conforme o art. 6º, inciso IV do Código de Ética e Decoro Parlamentar), reforçando a inconstitucionalidade da proposta.

5.2 CONTRA A PEC Nº 65/2012

O Ministério Público Federal apresentou Nota Técnica refutando a aprovação da PEC nº 65/2012 pelo CCJ que “altera por completo

²² Versão original: “It is stark. It is scarcely believable. But the ruthless obliteration of the Amazon rainforest continues at a headlong rate new figures reveal – and today we reveal the man who more than any other represents the forces making it happen. He is Blairo Maggi, the millionaire farmer and uncompromising politician presiding over the Brazilian boom in soybean production. He is known in Brazil as O Rei da Soja – the King of Soy.” (INDEPENDENT, 2005)

a sistemática vigente acerca do licenciamento ambiental, em flagrante violação a Cláusulas Pétreas da Constituição, a princípios constitucionais explícitos e a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional.” (MPF, 2016, p. 22)

Além do movimento dos órgãos públicos e ONGs ambientais contra a PEC nº 65/2012, a população também demonstra o seu repúdio à proposta. Na Consulta Pública que está sendo realizada eletronicamente no portal governamental E-cidadania já foram contabilizados até o dia 15/02/2017 31.053 (trinta e um mil e cinquenta e três) votos contra e 385 (trezentos e oitenta e cinco) a favor da proposta.

Após a aprovação da tramitação conjunta das PECs nºs 65/2012 e 153/2015, no dia 02/06/2016 o Senador José Maranhão, presidente da CCJ, designou o Senador amapaense Randolfe Rodrigues do partido Rede Sustentabilidade como relator da matéria.

Em 14/06/2016 o novo relator reformulou o relatório inicial votando pela inconstitucionalidade da PEC nº 65/2012, impondo uma nova deliberação pelo CCJ e em 03/08/2016 foi aprovado o Requerimento nº 39, de 2016-CCJ²³ para que seja marcada uma data para a realização de Audiência Pública sobre a matéria.

Depreende-se que até o dia 01/12/2016 foram anexadas à proposta (que ainda está em tramitação) declarações contrárias à PEC nº 65/2012 oriundas de diversas instituições e órgãos nacionais²⁴.

Dada as últimas movimentações relacionadas à PEC nº 65/2012, máxime aquelas contrárias à sua aprovação, e a flagrante inconstitucionalidade da proposta, almeja-se a sua total rejeição e/ou arquivamento pela CCJ e a responsabilização dos Senadores Acir Gurgacz e Blairo Maggi por ausência de decoro e ética no exercício da função.

23 Feito pelos Senadores Acir Gurgacz e Randolfe Rodrigues.

24 Câmara Municipal de Gravataí (RS); Frente Parlamentar Mista de Meio Ambiente, Segurança Alimentar e Comunidades Tradicionais; Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Câmara Municipal de Campinas (SP); Secretária de Estado do Meio Ambiente paulista; Câmara Municipal de Novo Hamburgo (RS); Instituto Socioambiental; Circular Abema da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente; Câmara Municipal de Ribeirão Preto (SP); Comissão de Proteção ao Meio Ambiente e aos Animais da Assembleia Legislativa (ES); Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; do Deputado Federal João Daniel (PT/SE); Instituto dos Advogados Brasileiros; Câmara Municipal de Valinhos (SP); Confederação Nacional de Municípios; Assembleia Legislativa do Estado do Ceará; Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do PECMA; Assembleia Legislativa e Procuradoria Geral de Justiça paulista; Diretoria de Meio Ambiente da Prefeitura do Município de Porto Feliz (SP); Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás.

6. CONCLUSÃO

O homem convive numa constante oscilação entre manter uma vida saudável, abstendo-se de confortos industriais e por outro alcançar o máximo possível de riquezas e privilégios artificiais, danificando os recursos naturais.

A livre iniciativa e o desenvolvimento econômico são importantes para o país, mas não exclusivamente. Outras diretrizes também devem ser observadas para a perpetuação da espécie humana, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, a obrigatoriedade do prévio licenciamento ambiental denota a preocupação preventiva do Estado contra o dano ambiental, verificando-se a exteriorização do respeito intergeracional da vida humana digna e o princípio do desenvolvimento sustentável.

Além do licenciamento ambiental, há outros estudos ambientais com o propósito acautelatório, os principais são: a AIA, EIA e RIMA. A AIA é uma avaliação nacional contínua para monitorar as atividades que podem causar impactos ambientais. O EIA é um estudo prévio de empreendimentos e atividades consideradas de significativa degradação ambiental. Já o RIMA compreende a compilação das conclusões do EIA, por isso é muito comum serem mencionados conjuntamente EIA/RIMA.

Não obstante o EIA ser imprescindível nos procedimentos de licenciamento ambiental, pela sua própria natureza, é tecnicamente e juridicamente inaceitável que ele substitua as licenças ambientais, como pretende a PEC nº 65/2012.

Caso a PEC seja aprovada, todas as possíveis interferências ambientais resultantes de empreendimentos públicos (e até privados) poderiam ser feitas com a simples apresentação do EIA, tornando inócua o licenciamento ambiental e incorrendo em erro aviltante de atribuir natureza licenciadora ao EIA.

Além do mais inviabilizará a atuação e a fiscalização judiciária e administrativa dessas obras, violando princípios constitucionais e direitos fundamentais, sob o pretexto de ampliar o progresso do país.

Verifica-se que a proposta afeta diretamente a execução de obras públicas pendentes de licenciamento ambiental, que ao serem concluídas beneficiarão muito mais os negócios familiares do Senador Acir Gurcacz (proponente da PEC) e do Senador Blairo Maggi (primeiro relator da proposta) do que a população.

Ante o exposto, denota-se que a PEC nº 65/2012 é totalmente inconstitucional e tem vício desde a sua origem para favorecer econo-

micamente pessoas físicas e jurídicas específicas, em desfavor do desenvolvimento sustentável, da qualidade ambiental e do respeito ao povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

AMAGGI, Direção da. História. 2010. Disponível em: <<http://amaggi.com.br/sobre/historia/>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

BOCUHY, Carlos. Licenciamento Ambiental e retrocesso no Antropoceno. cap. 2. p. 52-58. In: Anais do 21º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental: Jurisprudência, ética e justiça ambiental no século XXI. v. 1.

BENJAMIN, Antônio Herman; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). São Paulo: Instituto O Direito Por Um Planeta Verde, 2016. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20160708115142_2700.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. (a). Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: 3-4 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. (b). Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. (c). Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012 (do Senado Federal) PEC. 65/2012. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. (d). Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal

e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas ao meio ambiente e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 12 fev. 2017.

CONAMA. Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. (a). Resolução nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a questão de audiências Públicas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. (b). Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

CONVENÇÃO DE ESPOO. Convenção Internacional Relativa à Avaliação dos Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiras. Espoo, Finlândia: 25 fev. 1991. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/convencao-relativa-a-avaliacao-dos-impactos-ambientais-num-contexto-transfronteiras.html>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

EUCATUR, Direção da. Quem somos. 20---. Disponível em: <<https://www.eucatur.com.br/#/quem-somos>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

FERRAZ, Fernando Bastos; FELIPE, Tiago José Soares. Análise comparativa entre avaliação e estudo de impacto ambiental. Nomos: Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC, Ceará, v. 32, p.139-156, jul/dez. 2012. Semestral. Disponível em: <www.periodicos.ufc.br/index.php/nomos/article/download/355/337>. Acesso em: 12 jan. 2017.

GREENPEACE. Maggi, o Barão da Soja, é também o rei do desmatamento. 2005. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/maggi-o-bar-o-da-soja-e-tamb/>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. b. Massacre da motosserra de ouro: Foi eleita a grande estrela. 2005. Disponível em: <<http://greenpeace.org.br/motosserra/>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Ibama embarga obras na BR-319 e aplica multa de R\$7,5 milhões. 2015. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/publicadas/ibama-embarga-obras-na-br-319-e-aplica-multa-de-r75-milhoes>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

INSTITUTO OSWALDO CRUZ. Plantio de soja avança sobre Amazônia. 2005?. Disponível em: <<http://www.ioc.fiocruz.br/pages/diretoria/noticias/setembro/mat1701.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Nassif. Código Florestal comentado e anotado: artigo por artigo. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

LIFSITCH, Andrezza. Ibama libera licença ambiental para manutenção na BR-319, no Amazonas. In: G1, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2016/04/ibama-libera-licenca-ambiental-para-manutencao-na-br-319-no-amazonas.html>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MCCARTHY, Michael. The rape of the rainforest... and the man behind it. Inglaterra: Independent, 2005. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/environment/the-rape-of-the-rainforest-and-the-man-behind-it-491329.html>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente. 20--. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. Nota técnica: A PEC 65/2012 e as Cláusulas Pétreas. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

REDAÇÃO AGÊNCIA SENADO. Recuperação da BR-319, que liga Amazonas a Rondônia, será tema de audiência. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/28/recuperacao-da-br-319-que-liga-amazonas-a-rondonia-sera-tema-de-audiencia>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

SENADO FEDERAL. Consulta Pública: PEC nº 65/2012. In: E-cidadania, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=109736>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

_____. a. Proposta de emenda à Constituição nº 65, de 2012: Agenda Brasil. 201-. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. b. Resolução nº 20, de 1993. Institui O Código de Ética e Decoro Parlamentar. Brasília, Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=115307>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

SEM AUTOR. Blairo Maggi (PP), ministro da Agricultura do governo Temer. In: G1, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/blairo-maggi-pp-ministro-da-agricultura-do-governo-temer.html>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

SENRA, Ricardo. Senador autor de PEC ambiental polêmica reconhece benefício a empresa da família. Brasília: BBC Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160509_gurgacz_emenda_rs>. Acesso em: 11 jan. 2017.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Tutela Constitucional do Meio Ambiente. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.