

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 2.163, DE 2011

Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1991, dispondo sobre o licenciamento ambiental para a instalação, a ampliação e o funcionamento de empreendimentos agropecuários, florestais ou agrossilvipastoris.

Autor: Deputado Irajá Abreu

Relator: Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.163, de 2011, altera a Lei nº 6.938, de 1991, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, no sentido de:

- 1) dispensar de licenciamento ambiental a instalação, ampliação e o funcionamento de empreendimentos agropecuários, florestais ou agrossilvipastoris implementados em áreas de até 10.000 ha, desde que localizados em áreas consolidadas, degradadas, abandonadas, subutilizadas ou utilizadas de forma inadequada e observados os dispositivos legais concernentes à reserva legal e áreas de preservação permanente, excetuando-se aqueles empreendimentos localizados em unidades de conservação de uso sustentável, os quais serão passíveis de licenciamento ambiental;
- 2) estabelecer para os empreendimentos agropecuários, florestais ou agrossilvipastoris, passíveis de licenciamento ambiental – empreendimentos localizados em áreas superiores a 10.000 ha ou inferiores a 10.000 ha que não cumprirem os requisitos acima discriminados – uma licença ambiental única, em substituição às licenças prévias, de instalação e de operação, com substancial redução de custo;
- 3) atribuir ao órgão ambiental do Estado ou do Distrito Federal, a deliberação quanto à necessidade de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo relatório – EIA/RIMA, para os empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental.

Justifica o ilustre autor que, embora ciente da relevância do licenciamento ambiental e do EIA/RIMA para assegurar que empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou

capazes de provocar degradação ambiental, não operem livremente, colocando em risco o nosso direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, deparamos, frente a uma legislação excessivamente rigorosa, com distorções interpretativas, incompatíveis com a natureza dessas atividades.

Conclui ser desnecessário exigir licenciamento ambiental com EIA/RIMA para empreendimentos há muito consolidados, bem como localizados em áreas degradadas, abandonadas, subutilizadas ou utilizadas de forma inadequada, gerando-se, para o empreendedor, um ônus desnecessário e exorbitante, sem qualquer ganho efetivamente ambiental.

Submetido à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, a respeitável proposição foi aprimorada com a apresentação de emendas, nos termos do parecer aprovado do Relator, nobre Deputado Abelardo Lupion.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Procedendo à apreciação do Projeto de Lei nº 2.163, de 2011, quanto ao mérito.

Considero louvável e oportuna a preocupação do ilustre autor, especialmente no momento em que nos encontramos em plena implementação do “Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura”, apelidado “Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono – Plano ABC”. Esse plano visa o cumprimento da meta, assumida voluntariamente pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (intitulada “Cúpula da Terra”), de redução das emissões até 2020, entre 36,1% e 38,9%.

Não restam dúvidas do reconhecimento e da relevância, conferida pelo Governo Brasileiro, às atividades agropecuárias, florestais e agrossilvipastoris, no sentido de que estas, além da produção de alimentos, também atuam como instrumentos indispensáveis para a recuperação e proteção ambiental.

Isso porque, foi reconhecido pelos países signatários da Convenção, entre eles o Brasil, que tais atividades, com a adoção de técnicas agronômicas apropriadas, contribuem significativamente para redução dos gases de efeito estufa, fixação de carbono e nitrogênio, conservação de solo e água e recuperação de áreas degradadas, abandonadas, subutilizadas ou utilizada de

forma inadequada, além de representar, a longo prazo, fonte de renda e trabalho para quem vive no meio rural.

Neste sentido, não deixa de ser incoerente que tais atividades, integrantes do “Plano ABC”, sejam equiparadas, para fins de licenciamento ambiental e elaboração de EIA/RIMA, às atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras, ou que podem, sob qualquer forma, causar degradação ambiental.

Ora, desde que adotadas as técnicas apropriadas e respeitadas as normas atinentes a reserva legal e áreas de preservação permanente, tais atividades denotam-se essenciais, inclusive sob o ponto de vista ambiental, para a recuperação e uso sustentável dos recursos ambientais de áreas abandonadas, degradadas, subutilizada ou utilizadas inadequadamente.

Reitere-se que o licenciamento ambiental, conforme conclui o próprio Tribunal de Contas da União, em Auditoria realizada no IBAMA, em 2009, por meio do Processo TC 009.362/2009-4, constitui, atualmente, um processo administrativo burocrático, complexo e oneroso, em que se prioriza os aspectos formais em detrimento do resultado finalístico. E, embora, a conclusão do TCU refira-se ao processo de licenciamento ambiental tendo como gestor o IBAMA, não restam dúvidas de que este também é o contexto vivenciado nas demais esferas, estadual e municipal.

Oportuna, neste sentido, transcrição de parte da conclusão expedida pelo Plenário do TCU, cujo citado processo, é parte integrante do Acórdão nº 2212/2009:

“(...) Não se deve perder de vista o fato de que o processo de licenciamento ambiental é lento, caro e complexo, sendo, portanto, essencial que, ao final do procedimento, seja atingido o seu objetivo primordial que é garantir a preservação ambiental e a sustentabilidade dos empreendimentos licenciados. (...)”

A unidade técnica registra, acertadamente, que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo regido pelos princípios fundamentais da Administração Pública. A não existência de regras e/ou procedimentos predefinidos para nortear os atores na instrução dos processos e na elaboração do projeto e demais etapas do licenciamento ambiental, pode ocasionar diferentes perspectivas na elaboração e análises de projetos, gerar um excesso de discricionariedade na instrução do processo, e comprometer a qualidade e eficiência do licenciamento ambiental como um todo, desrespeitando, assim, os princípios fundamentais da impessoalidade, publicidade e eficiência.(...)

Foi constatado que o licenciamento ambiental realizado pelo Ibama está muito focado nos processos e pouca atenção é dada aos efeitos ambientais e sociais de um dado empreendimento ou à efetividade das medidas mitigadoras adotadas.

Restou bastante evidenciada, também, a inexistência de qualquer sistema de avaliação (quantitativa ou qualitativa) dos benefícios (ambientais, sociais e/ou

econômicos) resultantes do processo de licenciamento. Atualmente, a eficácia do Ibama, como órgão licenciador é mensurada pela quantidade de licenças emitidas. (...) Todavia, este indicador não mede a efetividade do licenciamento ambiental federal.

Nesse aspecto, manifesto concordância absoluta com o entendimento da unidade técnica de que as questões como qualidade das licenças, efetividade das medidas mitigadoras e compensatórias para o meio ambiente e benefícios resultantes do processo de licenciamento não podem ser verificados por este indicador (quantidade de licenciamentos). Hoje, o foco está muito mais no procedimento do que no produto gerado pelo processo de licenciamento ambiental. (...)

Foi observado que a fase de acompanhamento dos impactos ambientais pelo Ibama tem peso relativamente pequeno diante da importância e dos recursos despendidos no processo de licenciamento. Isto indica uma preocupação com os aspectos formais do processo em detrimento de seu resultado finalístico. (...)

O que foi verificado na auditoria é que existe uma carência de padronização no processo de licenciamento ambiental federal. Esta carência pode contribuir significativamente para a geração de EIAs ruins. Sem saber quais são as regras do jogo, devido à ausência de manuais técnicos, metodologias formais, indicadores e critérios de avaliação destes estudos para cada tipologia de obra, os empreendedores acabam apresentando EIAs incompletos e deficientes.

Além disso, esta carência de padronização resulta em um excesso de discricionariedade no processo de licenciamento ambiental, sendo que um analista pode proferir um juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade da liberação, ou não, da licença, enquanto outro pode chegar a uma conclusão diversa e, até, oposta.(...)

A equipe inferiu, a partir dos dados coletados, que os EIAs de má qualidade geram insegurança nos analistas, que, por precaução, acabam por exigir um maior número de condicionantes para suprir as deficiências apresentadas nos estudos e evitar problemas que possam ser gerados por causa de estudos mal embasados. (...)

Um dos desdobramentos do excesso de condicionantes observado pela equipe é a liberação de licenças sem cumprimento de todas as condicionantes, fazendo com que se acumulem para a próxima etapa do licenciamento. Para a fase seguinte, é exigido o cumprimento destas assim como das novas condicionantes definidas, na expectativa de que um mínimo seja atendido. A consequência principal é um acréscimo no tempo para concessão da licença ambiental, pois o Ibama tem mais dificuldades em acompanhar o cumprimento de um volume grande de condicionantes e o empreendedor em atendê-las, integralmente, gerando também um aumento nos custos para cumprí-las.

Ao final do trabalho, a equipe concluiu que o licenciamento ambiental é um processo lento, caro e complexo, cujos custos envolvidos para obtenção das licenças podem chegar até 20% do custo geral do empreendimento. (...)."

Portanto, considerando a relevância, atribuída pelo “Plano ABC” a essas atividades, como instrumentos indispensáveis para a geração de trabalho e renda, produção de alimentos e recuperação e proteção ambiental, ante a adoção de técnicas apropriadas, que asseguram um balanço ambiental positivo, faz-se premente incentivarmos o seu desenvolvimento por meio de políticas virtuosas.

Neste sentido, não podemos criar entraves desnecessários ao seu desenvolvimento, equiparando-as, em termos burocráticos, às demais atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, capazes de causar degradação ambiental. Devemos tratar tais atividades, sob o ponto de vista ambiental, sob uma ótica específica e diferenciada.

Essa é a proposta do nobre autor, Deputado Irajá Abreu.

Face ao exposto, este relator opina pela aprovação do respeitável Projeto de Lei nº 2.163, de 2011, com as emendas apresentadas e aprovadas pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, nos termos do Parecer do Relator, ilustre Deputado Abelardo Lupion.

Sala de Comissões, em 26 de junho de 2012.

Dep. BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS
Relator