

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

TATIANE APARECIDA DE JESUS

**PEC 65/2012 – ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
FACE AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL**

CURITIBA  
2016

TATIANE APARECIDA DE JESUS



**PEC 65/2012 – ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
FACE AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL**

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental do curso de Pós-graduação em Direito Ambiental Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Dr. Paulo de Tarso de Lara Pires

Co-orientadora: Me. Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA  
2016

Dedico este trabalho ao Franklin, pelo apoio e compreensão ao longo de mais uma jornada importante em minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Dr. Paulo de Tarso de Lara Pires e Me. Jaqueline de Paula Heimann, orientador e co-orientadora deste trabalho, pelo apoio concedido e aprendizado proporcionado no desenvolvimento deste.

Agradeço aos docentes do curso de Direito Ambiental que souberam com maestria ensinar e contribuir no processo de aprendizagem, agregando conhecimento durante o curso.

Agradeço minha família, em especial, minha mãe, meu pai, minha irmã e Matheus pelo apoio e força concedidos.

Agradeço a meus amigos, Adriana, Juliana e Mariana pela força para que eu continuasse meus estudos, Luiz Henrique, por despertar interesse pela Proposta de Emenda à Constituição em comento, e, Guillermo e Ricardo pelas aulas de “Direito”, além da paciência em ensinar e contribuir em minha formação.

## RESUMO

O presente trabalho trata da análise da proposta de emenda à constituição nº 65/2012 e justificativas que motivaram sua elaboração com base na legislação que rege o processo de licenciamento ambiental federal. A metodologia aplicada foi pesquisa bibliográfica por meio da revisão de literatura. Primeiramente são tratados conceitos sobre o licenciamento ambiental incluindo os tipos de licenças ambientais, a avaliação de impacto ambiental e estudos ambientais, de forma a contextualizar o leitor nas ferramentas utilizadas para análise da proposta de emenda à constituição. Em seguida é apresentada discussão acerca da proposta de emenda à constituição face ao processo de licenciamento ambiental federal, incluindo um breve relato das razões que impactam na paralisação de obras de forma a contribuir para a visão holística do processo, findando com a análise das justificativas que nortearam a elaboração da proposta de emenda à constituição e discussão dos princípios da precaução e prevenção. Nas considerações finais demonstra-se que a proposta de emenda à constituição 65/2012 representa uma ruptura a proteção ambiental, aspecto este amplamente discutido na legislação ambiental pátria, em especial o licenciamento ambiental federal, instrumento constituinte da Política Nacional do Meio Ambiente.

**Palavras-chave:** Licenciamento Ambiental. Proposta de Emenda à Constituição. Paralisação de Obras.

## **ABSTRACT**

The present work deals with the analysis of the amendment proposal to the constitution and the reasons that motivated its development based on the prevailing federal environmental licensing process legislation. The methodology used was bibliographic research and literature review. Primarily are treated concepts of environmental licensing, including the thupes of environmental licenses, environmental impact assessment and environmental studies, in order to contextualize the reader in the tools used for analysis of the amendment proposal to the constitution. Then is presented the discussion about the amendment proposal to constitution in relation to federal environmental licensing process, including a brief report of the reasons that impact the suspension of works in order to contribute to the holistic view of the process, ending with the analysis of the justifications that guided the drafting of the amendment proposal to the constitution and discussion the precaution and prevention principles. In the final, is demonstrated that the amendment proposal to the constitution represents a rupture to environmental protection, aspect widely discussed in the environmental Brazilian legislation, especially the federal environmental licensing, constituent instrument of the National Environmental Policy.

**Keywords:** Environmental Licensing. Amendment Proposal to the Constitution. Suspension of Works.

## **LISTAS DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Causas das Ocorrências de Obras Inacabadas

Figura 2 – Motivos das Paralisações – Contrato DNIT

Figura 3 – Número de Obras x Motivo da Paralisação – DNIT

Figura 4 – Motivo da Paralisação – Contratos Infraero

## **LISTAS DE SIGLAS**

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis

INFRAERO- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

LOA – Lei Orçamentária Anual

LP – Licença Prévia

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPF – Ministério Público Federal

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 OBJETIVOS</b> .....	11
2.1 OBJETIVO GERAL .....	11
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	11
<b>3 MATERIAL E MÉTODOS</b> .....	12
3.1 REFERENCIAL METODOLÓGICO .....	12
3.2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
3.2.1 Conceitos do Licenciamento Ambiental .....	13
3.2.2 Tipos de Licenças Ambientais.....	16
3.2.3 Avaliação de Impacto Ambiental .....	19
3.2.4 Estudos Ambientais .....	21
3.3 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO.....	23
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	25
4.1 PEC 65/2012 X LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL .....	25
4.2 OBRAS INACABADAS: BREVE RELATO DAS RAZÕES QUE NORTEIAM ESSE CENÁRIO .....	27
4.3 ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS QUE MOTIVARAM A ELABORAÇÃO DA PEC 65/2012.....	31
4.3.1 Das Dificuldades da Administração Pública .....	32
4.3.2 Dos Impactos de uma Obra Paralisada .....	33
4.3.3 Do Tempo Despendido e Desperdício de Recursos .....	34
4.3.4 Das Gestões Administrativas x Programa de Governo .....	35
4.3.5 Da Paralisação das Obras por Decisões Judiciais.....	35
4.3.6 Da Nova Proposta Apresentada.....	36
4.3.7 Da Adoção da Medida Proposta .....	37
4.4 A PEC 65/2012 À LUZ DA PROTEÇÃO AMBIENTAL .....	38
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	42
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	44

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de licenciamento ambiental teve origem antes da Constituição Federal de 1988, com a Lei 6.938/81 que o constituiu como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981).

A Resolução CONAMA 237/97 define no artigo 1º, inciso I, o processo de licenciamento ambiental como sendo:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (CONAMA, 1997).

O estudo prévio de impacto ambiental amplamente discutido na legislação pátria, presente na Constituição Federal de 1988 (art. 225, § 1º, IV), Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, III) e Resolução CONAMA 237/97 (art. 3º e 10, II) constituem instrumento fundamental do processo, consistindo na avaliação do impacto ambiental do empreendimento pretendido, sendo a principal ferramenta utilizada na tomada de decisão do órgão ambiental licenciador frente à viabilidade ambiental da implantação do empreendimento.

A Proposta de Emenda Constitucional 65/2012, objeto de estudo deste trabalho, acrescenta o § 7º ao artigo 225 da Constituição Federal com a seguinte redação “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, 2012).

É sabido que o processo de licenciamento ambiental vigente é falho e apresenta diversos gargalhos, contudo é inquestionável seu papel na proteção ambiental. Condicionar a suspensão e/ou cancelamento da execução de obras ao processo de licenciamento ambiental representa uma visão míope da sistemática que rege o negócio e um retrocesso na legislação ambiental vigente, uma vez que é possível mencionar, por exemplo, situações de superfaturamento e/ou erro de projeto que são fatores que vão além da

questão ambiental e que impactam diretamente na continuidade de um novo empreendimento.

Desta forma pretende-se analisar a PEC 65/2012 levando em consideração diversos aspectos e trazendo a tona discussões acerca do assunto, propiciando ao leitor uma visão ampliada do processo frente aos mais diversos cenários.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GERAL**

Analisar a Proposta de Emenda Constitucional 65/2012, de autoria do Senador Acir Gurgacz (PDT-RO), aprovada em 27 de abril de 2016 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, bem como as justificações que motivaram sua elaboração com base na legislação que rege o processo de licenciamento ambiental federal.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Discutir sobre os impactos da PEC 65/2012 no processo de licenciamento ambiental;
- b) Demonstrar que o processo de licenciamento ambiental não é a principal razão da paralisação das obras;
- c) Demonstrar que as justificativas apresentadas na PEC 65/2012 são inconsistentes;
- d) Demonstrar que a PEC 65/2012 representa uma ruptura à proteção do meio ambiente.

### 3 MATERIAL E MÉTODOS

#### 3.1 REFERENCIAL METODOLÓGICO

O presente trabalho foi realizado por meio de revisão de literatura e aplicação da metodologia de pesquisa bibliográfica.

A escolha da revisão de literatura consistiu no levantamento das publicações sobre o assunto, assim como os aspectos e lacunas existentes na literatura, favorecendo na definição do problema a ser estudado (SILVA e MENEZES, 2001).

A pesquisa se deteve ao processo de licenciamento ambiental e Estudo de Impacto Ambiental - EIA, previstos na Política Nacional de Meio Ambiente, tendo como avaliação mais específica o processo de licenciamento ambiental no âmbito federal, conduzido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Também buscou-se no banco de dados do Tribunal de Contas da União - TCU acórdãos que tratassem do processo de paralisação de obras, em especial obras inacabadas para melhor compreensão do contexto, permitindo análise holística de todo processo.

Primeiramente foi realizado um levantamento bibliográfico com base em obras de referencia sobre o assunto utilizando como palavras chaves “licenciamento ambiental”, “direito ambiental”, “obras inacabadas”, objetivou-se pesquisar e analisar as publicações realizadas pelos órgãos ambientais sobre o assunto, acórdãos do TCU sobre a matéria, legislação ambiental vigente, artigos e ferramentas de busca da internet.

Após leitura e análise de todos os materiais foram redigidos os capítulos subsequentes, onde se procurou estabelecer uma sequencia/ linha de raciocínio sobre o tema discutido.

O referencial bibliográfico obtido foi analisado criticamente possibilitando a redação do trabalho.

## 3.2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 3.2.1 Conceitos do Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental teve origem antes da Constituição Federal 1988, com a Lei 6938 de 31 de agosto de 1981 que o classifica no artigo 9º como um dos instrumentos constituintes da Política Nacional do Meio Ambiente:

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente  
I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;  
II – o zoneamento ambiental;  
III – a avaliação de impactos ambientais;  
IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. (BRASIL, 1981)

A mesma lei estabelece ainda no artigo 10 que:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (BRASIL, 1981)

Igualmente estabelecido no artigo 2º da Resolução CONAMA 237/97:

Art. 2º - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. (CONAMA, 1997)

Muito se comenta do licenciamento ambiental, mas o que é licenciamento ambiental?

O licenciamento ambiental tem definição no artigo 1º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 237 conforme apresentado a seguir:

I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades

utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (CONAMA, 1997)

A Cartilha de Licenciamento Ambiental elaborada pelo Tribunal de Contas da União apresenta definição interessante do que seria procedimento, reportada a seguir:

Por procedimento entende-se um encadeamento de atos que visam a um fim – a concessão da licença ambiental. Esse procedimento é conduzido no âmbito do Poder Executivo, na figura de seus órgãos ambientais nas varias esferas, e advém do regular exercício de seu poder de polícia administrativa. (TCU, 2007)

Dessa forma, o licenciamento ambiental pode ser compreendido como um procedimento que tem por objetivo a obtenção da licença ambiental. Para melhor entendimento da definição de licença ambiental, apresenta-se o disposto no artigo 1º da Resolução CONAMA 237:

II – Licença Ambiental: 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. (CONAMA, 1997)

As condições e limites mencionados acima estão reportados na licença ambiental sob forma de condicionantes ambientais, ou seja, obrigações do empreendedor frente a atividade licenciada e impactos gerados.

Assim, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo enquanto a licença ambiental é o ato administrativo no qual o Poder Público concede permissão para a localização, instalação, ampliação e operação de um determinado empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou causadora de degradação ambiental (CONAMA, 1997).

Isto posto, o licenciamento ambiental é um importante mecanismo de controle, visto que possibilita ao Poder Público o estabelecimento de condições e limites ao exercício de determinada atividade (MMA, 2009).

Como todo procedimento administrativo, o licenciamento ambiental é constituído de etapas/ fases, que estão previstas no artigo 10 da Resolução CONAMA 237/97 conforme a seguir:

Art. 10 – O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá as seguintes etapas:

I – Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II – Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando a devida publicidade;

III – Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V – Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII – Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII – Deferimento ou indeferimento do pedido de licença dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental – EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação. (CONAMA, 1997)

A apresentação de diversos documentos técnicos para o processo de licenciamento tem por objetivo permitir a avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento e “estabelecer” o compromisso do empreendedor com as medidas propostas de atenuação dos efeitos adversos do processo de implantação e operação e conseqüente otimização dos efeitos benéficos decorrentes da atividade que se pretende licenciar (MMA, 2002).

A Resolução CONAMA 237/97 trata no artigo 12 e parágrafos de casos especiais, onde são adotados procedimentos específicos para obtenção das licenças ambientais:

Art. 12 – O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.(CONAMA, 1997)

Assim, após o término de todas as etapas do licenciamento ambiental é expedida a licença ambiental do empreendimento/atividade.

### 3.2.2 Tipos de Licenças Ambientais

As etapas do licenciamento ambiental compreendem a concessão das licenças prévia, de instalação e de operação.

O artigo 8º da Resolução CONAMA 237/97 trata das diferentes tipologias de licenças ambientais e respectivas etapas no processo de licenciamento ambiental:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

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.

Parágrafo único – As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. (CONAMA, 1997)

As licenças prévia, de instalação e operação são concedidas com base em parâmetros e solicitações do órgão ambiental licenciador considerando diversos fatores que serão reportados a seguir, conforme cada etapa do processo de licenciamento.

Requerida na fase preliminar do planejamento da atividade a licença prévia atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, aprovando sua localização e concepção. É nesta fase também que são definidas as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos negativos do projeto. (TCU, 2007)

Durante o processo de obtenção da licença prévia, são analisados diversos fatores que definirão a viabilidade ou não do empreendimento que se pleiteia. É nessa fase que:

- são levantados os impactos ambientais e sociais prováveis do empreendimento;
- são avaliadas a magnitude e a abrangência de tais impactos;
- são formuladas medidas que, uma vez implementadas, serão capazes de eliminar ou atenuar os impactos;
- são ouvidos os órgãos ambientais das esferas competentes;
- são ouvidos órgãos e entidades setoriais, em cuja área de atuação se situa o empreendimento;
- são discutidos com a comunidade, caso haja audiência pública, os impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras e compensatórias; e
- é tomada a decisão a respeito da viabilidade ambiental do empreendimento, levando-se em conta sua localização e seus prováveis impactos, em confronto com as medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais. (TCU, 2007)

Após a obtenção da licença prévia é realizado o detalhamento do projeto de construção do empreendimento, nesta fase são incluídas as medidas de controle ambiental. Deve-se solicitar então a licença ambiental de instalação que verificará a compatibilidade do projeto com o meio ambiente afetado. (TCU, 2007)

Ao conceder a licença de instalação, o órgão gestor de meio ambiente terá:

- autorizado o empreendedor a iniciar as obras;
- concordado com as especificações constantes dos planos, programas e projetos ambientais, seus detalhamentos e respectivos cronogramas de implementação;
- verificado o atendimento das condicionantes determinadas na licença prévia;
- estabelecido medidas de controle ambiental, com vistas a garantir que a fase de implantação do empreendimento obedecerá aos padrões de qualidade ambiental estabelecidos em lei ou regulamentos;
- fixado as condicionantes da licença de instalação (medidas mitigadoras e/ou compensatórias). (TCU, 2007)

A licença de operação aprova a forma proposta de convívio do empreendimento com o meio ambiente, autorizando o início das atividades do empreendimento. Nesta fase também são estabelecidas condicionantes para continuidade da operação. (TCU, 2007)

A licença de operação possui três características básicas:

- é concedida após a verificação, pelo órgão ambiental, do efetivo cumprimento das condicionantes estabelecidas nas licenças anteriores (prévia e de instalação);
- contém as medidas de controle ambiental (padrões ambientais) que servirão de limite para o funcionamento do empreendimento ou atividade; e
- especifica as condicionantes determinadas para a operação do empreendimento, cujo cumprimento é obrigatório, sob pena de suspensão ou cancelamento da operação. (TCU, 2007)

Convém mencionar que cada tipo de licença possui um prazo específico com base em determinados aspectos, a seguir são apresentados os artigos 14 e 18 da Resolução CONAMA 237/97 que tratam dos fatores mencionados:

Art. 14 – O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de Licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º - A contagem do prazo previsto no *caput* deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º - Os prazos estipulados no *caput* poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 18 – O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os, no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I – O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II – O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III – O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos. (CONAMA, 1997)

Dessa forma, por meio da licença ambiental obtida com o procedimento de licenciamento ambiental, o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições, exigências e medidas de controle ambiental, as quais deverão ser obedecidas pelo interessado nas fases de implantação e funcionamento do empreendimento (FINK, 2000).

### 3.2.3 Avaliação de Impacto Ambiental

A avaliação de impacto ambiental também é um instrumento previsto na Lei 6938/81, artigo 9º, inciso III, conforme apontado abaixo:

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II – o zoneamento ambiental;

III – a avaliação de impactos ambientais;

IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. (BRASIL, 1981)

A avaliação de impacto ambiental é tratada no Princípio 17 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento como “instrumento nacional que será efetuado 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”.

Assim, a avaliação de impactos ambientais pode ser compreendida como “um conjunto de métodos e procedimentos que, aplicados a um caso

concreto, permite avaliar as consequências ambientais de determinado plano, programa, política”, resultando dessa forma no aproveitamento do “máximo possível de suas consequências benéficas e diminuindo, também ao máximo possível, seus efeitos deletérios do ponto de vista ambiental e social” (MACHADO, 2004.p.257).

Peters et al (2015, p.69) contribui informando que:

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente são os mecanismos através dos quais se fazem valer as regras traçadas com objetivo de compatibilizar o desenvolvimento das atividades econômicas e a preservação do ambiente, de modo a permitir a continuidade da vida. (PETERS et al, 2015)

Barbieri (1995) considera a avaliação de impactos ambientais um importante instrumento de política ambiental aos mais diversos stakeholders dada à característica pró-ativa dessa ferramenta frente ao contexto ambiental inserido.

A AIA é um importante instrumento de política ambiental, tanto para o país, para a região e o município quanto pra o próprio proponente, que pode ser inclusive uma entidade do próprio Poder Público. Seu objetivo é tomar ciência antecipadamente das agressões ao meio ambiente físico e humano, decorrentes da implantação de certos tipos de obras e atividades. Para o órgão ambiental, a AIA orienta suas decisões quanto à aprovação ou não do projeto em questão; para o proponente, permite que o projeto seja revistado, o que aumenta a sua segurança, e permite a elaboração de medidas de mitigação e de programas de monitoramento dos impactos negativos identificados nos estudos de avaliação. Dessa forma, a AIA deve ser entendida como etapa integrante do próprio projeto de obra ou atividade potencialmente causadora de degradações significativas no meio ambiente físico, biológico e humano. Com isso, a AIA introduz uma postura pró-ativa em matéria ambiental no processo de elaboração de projetos de grandes empreendimentos. (BARBIERI, 1995)

Fica clara a importância e contribuição da avaliação de impacto ambiental mediante empreendimento e/ou atividade pretendida, como forma de proteção ao meio ambiente do qual fazemos parte, afinal não é possível evitar ou mitigar o que não se conhece.

### 3.2.4 Estudos Ambientais

Os estudos ambientais estão definidos no artigo 1º, inciso III da Resolução CONAMA 237/97 como:

III – Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco. (CONAMA, 1997)

Dessa forma, o EIA – Estudo de Impacto Ambiental é uma das modalidades de avaliação de impacto ambiental. Este estudo está previsto também na Constituição Federal de 1988 conforme apontado a seguir:

Art. 225 (...)

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. (BRASIL, 1988)

Machado (2004) trata do caráter prévio do estudo de impacto ambiental conforme exposto abaixo:

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental deve ser anterior ao licenciamento ambiental da obra ou da atividade. Esse Estudo não pode ser concomitante e nem posterior à implantação da obra ou à realização da atividade. A Constituição criou especificamente esse instituto jurídico, que tem uma diferença com o instituto já existente – o Estudo de Impacto Ambiental – EIA. O texto constitucional inseriu o termo “Prévio” para situar, sem nenhuma dúvida, o momento temporal em que ele deverá ser utilizado. (MACHADO, 2004)

O artigo 6º da Resolução CONAMA 001/86 apresenta o conteúdo mínimo e atividades técnicas que deverão ser observados durante elaboração do estudo de impacto ambiental, a saber:

I – Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal

como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto (...)

II – Análises dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais;

III – Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas;

IV – Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados. (CONAMA, 1986)

O Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, configura num documento que apresenta as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental – EIA de forma clara e acessível aos interessados, buscando tornar explícitas as vantagens e desvantagens do projeto, assim como as consequências ambientais da implantação do empreendimento (THOMÉ, 2011).

A Resolução CONAMA 001/86 aborda no artigo 9º o conteúdo mínimo do RIMA:

Art. 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 técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos e perdas de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III – a síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico 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 puderem 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).

Parágrafo único – O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação. (CONAMA, 1986)

Importante mencionar o artigo 11 da Resolução CONAMA 237/97 que trata dos profissionais e responsabilização dos mesmos pelas informações integrantes dos estudos ambientais apresentados aos órgãos ambientais no processo de licenciamento ambiental:

Art. 11 – Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único – O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais. (CONAMA, 1997)

Os estudos ambientais são utilizados como subsídio para análise dos órgãos ambientais quanto processo de licenciamento. É nestes estudos que estão contemplados o diagnóstico ambiental, a análise dos impactos ambientais, a definição das medidas mitigadoras dentre outros. Permitir o início das obras sem ao menos analisar o conteúdo do estudo ambiental representa um retrocesso aos avanços obtidos na legislação ambiental brasileira e um risco ao meio ambiente.

### 3.3 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Pretende-se contextualizar sobre a Proposta de Emenda à Constituição e apresentar uma breve explicação de como é a sistemática de aprovação de uma PEC no Congresso Nacional.

A Proposta de Emenda à Constituição está prevista no Art. 59, inciso I, da Constituição Federal de 1988 e tem as diretrizes estabelecidas no Art. 60 conforme mencionado abaixo:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;  
II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (BRASIL, 1988)

Noronha (2011) faz um breve relato do processo de aprovação de uma PEC:

Para se tornar uma emenda à Constituição, uma PEC precisa necessariamente ser aprovada em duas votações em cada uma das Casas Legislativas, por uma maioria qualificada de 3/5 do total de membros de cada uma das Casas. Além disso, qualquer alteração feita pela Câmara federal ou pelo Senado necessariamente precisa de mútua anuência qualificada. Dentro de cada uma das Casas Legislativas, a tramitação de uma PEC está ainda sujeita aos respectivos Regimentos Internos, que submetem a deliberação da PEC à anuência prévia das respectivas comissões de Constituição, Justiça e de Cidadania, além de uma Comissão Especial, criada *ad hoc* para cada PEC durante sua passagem na Câmara dos Deputados, com o objetivo de avaliá-las. As deliberações dessas comissões estão sujeitas ao plenário das respectivas casas, porém uma vez elaborados relatórios nessas comissões, esses relatórios têm precedência de votação sobre a PEC original e sobre eventuais substitutivos elaborados em plenário, dando-lhes vantagem sobre propostas e alterações que venham correndo em paralelo. Ademais, em tese, essas comissões servem como fóruns para formação de consensos dentro das casas Legislativas, prévio à deliberação dos plenários, aproveitando-se dos quóruns reduzidos. As PECs não são apreciadas pelas demais comissões temáticas do Congresso Nacional. (NORONHA, 2011)

Segundo Bandeira (2014, p.16) “os textos constitucionais necessitam acompanhar as mudanças que ocorrem na vida social e política, sob pena de tornar-se uma amarra ao progresso e um entrave ao desenvolvimento”.

Assim, entende-se que é necessária e importante a existência de uma PEC, pelo dinamismo no meio socioeconômico do país, desde que não haja

violação à legislação pátria bem como infrinja o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1 PEC 65/2012 X LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL**

A Proposta de Emenda à Constituição n° 65 de 2012 acrescenta o § 7° ao art. 225 da Constituição Federal com a seguinte redação:

Art. 225

(...)

§ 7° 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, 2012)

Foi apresentado anteriormente neste trabalho que o licenciamento ambiental é um processo administrativo onde o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores que possam causar degradação ambiental, sendo, portanto um importante mecanismo de controle ambiental, atuando na defesa do meio ambiente (CONAMA, 1997).

Convém destacar também a importância do EIA como instrumento do licenciamento ambiental, previsto e tratado na Constituição Federal (art. 225, § 1°, inciso IV) e na Lei 6938/81 (art. 9°, III), sendo regulamentado pelo CONAMA por meio da Resolução n° 001/86, dispositivos já tratados no decorrer deste trabalho (MPF, 2016).

Há de se observar, portanto que o EIA deve ser elaborado e aprovado antes da instalação de uma obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, sendo tratado na primeira etapa do processo de licenciamento e deve ser exigido, elaborado e aprovado antes da expedição da Licença Prévia (LP), como condição desta, tendo por objetivo a orientação da Administração informando-a sobre as consequências ambientais do empreendimento pretendido (MPF, 2016).

Importante ressaltar ainda a seriedade desse processo quanto à ausência da licença ou autorização para construção, reforma, ampliação, instalação e funcionamento do empreendimento e/ou atividade na configuração de crime ambiental, conforme art. 60 da Lei 9605/98:

Art. 60 – Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:

Penal – detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. (BRASIL, 1998)

Dessa forma, conforme tratado na Nota Técnica – A PEC 65/2012 e as Cláusulas Pétreas:

Proibir que os órgãos ambientais e até o Poder Judiciário impeçam o prosseguimento da obra, mesmo que o estudo prévio tenha falha graves e possa causar danos ambientais irreversíveis, constitui afronta às cláusulas pétreas da divisão funcional dos poderes e ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual não se pode proibir um interessado de pedir medida judicial contra lesão ou ameaça de lesão a direito. Há que se possibilitar a análise prévia dos impactos ambientais da obra ou atividades a ser empreendida, e isso só é possível com a observância da sistemática de licenciamento ambiental ora vigente, onde o EIA cumpre um importante papel, mas não se substitui ao regime das licenças ambientais, destinadas a possibilitar o controle de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental (MPF, 2016, p.8).

Assim, embora o EIA seja um mecanismo de planejamento, uma vez que insere a obrigação de considerar o meio ambiente antes da realização de outras atividades e antes da tomada de decisões que refletem na qualidade ambiental, “pela sua própria natureza este instrumento não equivale a uma licença ou autorização para execução do que quer que seja” (M PF, 2016, p.8).

Não obstante convém ressaltar que o EIA não vincula a decisão do órgão ambiental competente, ou seja, o órgão ambiental não fica obrigado a acatar as conclusões do EIA. Fato é que o Estudo de Impacto Ambiental “exerce a relevante função de subsidiar o procedimento de licenciamento ambiental de atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente” (THOMÉ, 2011, p. 194).

Pergunta-se: qual seria a importância e/ou necessidade do licenciamento ambiental se conforme a PEC 65/2012 o estudo prévio de

impacto ambiental autorizaria o início da obra? Qual seria então a funcionalidade do licenciamento ambiental? Quais seriam as garantias sobre a segurança da instalação e operação do empreendimento quanto acidente ambiental ou comprometimento de algum recurso natural, como a água, por exemplo? Quais os riscos que a sociedade estaria exposta? Como avaliar se a forma de mitigação apresentada no estudo, se apresentada, realmente é eficaz?

Dessa forma, ao considerar que o estudo de impacto ambiental “autorizaria” o início da obra é uma afronta ao que rege o processo de licenciamento ambiental, representando uma ruptura com os dispositivos legais vigentes sobre o assunto.

#### 4.2 OBRAS INACABADAS: BREVE RELATO DAS RAZÕES QUE NORTEIAM ESSE CENÁRIO

O objetivo deste tópico é demonstrar de forma sucinta que o processo de licenciamento ambiental não é a principal razão do processo de paralisação de obras públicas. Espera-se contribuir para a visão holística do cenário abordando diversos fatores que impactam na execução total de um empreendimento, neste caso, obra.

Inicia-se com a apresentação da figura a seguir, que trata das causas de não conclusão de obras, informação retirada do Acórdão 2155/2015 do TCU, que teve por objetivo o encaminhamento de acórdãos e de diagnóstico das principais causas de paralisação de obras públicas. Convém mencionar que o Acórdão considerou na amostragem entidades do Poder Executivo com maior concentração de obras onde foram escolhidos oito Ministérios e uma Autarquia Federal com o intuito de fornecer informações que subsidiassem o desenvolvimento do trabalho. Foram listadas 400 obras inconclusas, sob a vinculação dos órgãos e entidades auditados: Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Cidades, Ministério das Comunicações, Ministério do Turismo e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

FIGURA 1 – CAUSAS DAS OCORRÊNCIAS DE OBRAS INACABADAS

CAUSAS	OBRAS INACABADAS DA UNIÃO	%	OBRAS INACABADAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS COM RECURSOS DA UNIÃO	%	TOTAL	%
DECISÃO JUDICIAL	3	2,31%	4	1,48%	7	1,75%
QUADRO BLOQUEIO LOA	4	3,08%	4	1,48%	8	2,00%
QUESTÕES AMBIENTAIS	1	0,77%	6	2,22%	7	1,75%
FLUXO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO	79	60,77%	80	29,63%	159	39,75%
PROBLEMAS NO PROJETO/EXECUÇÃO DA OBRA	4	3,08%	37	13,70%	41	10,25%
RESCISÃO CONTRATUAL	6	4,62%	18	6,67%	24	6,00%
CANCELAMENTO DO AJUSTE	0	0,00%	1	0,37%	1	0,25%
INADIMPLÊNCIA DO TOMADOR/CONVENIENTE	0	0,00%	33	12,22%	33	8,25%
PROBLEMAS COM A CONSTRUTORA	1	0,77%	12	4,44%	13	3,25%
ACÓRDÃO TCU	1	0,77%	4	1,48%	5	1,25%
INTERFERÊNCIAS EXTERNAS	0	0,00%	4	1,48%	4	1,00%
MOTIVO NÃO INFORMADO	31	23,85%	67	24,81%	98	24,50%
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>100,00%</b>	<b>270</b>	<b>100,00%</b>	<b>400</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TC 012.667/2006-4

Como se pode observar a principal razão do processo de paralisação de obras, resultando em obras inacabadas consiste no fluxo orçamentário e financeiro do contrato, correspondendo a 60,77% das obras inacabadas da União. Segundo informado no Acórdão 2155/2015 do TCU este dado é representativo em função da grande quantidade de demanda de recursos para início ou continuidade de obras em confronto com a escassa quantidade de recursos disponíveis.

A disfunção no processo já se inicia na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, pois como a quantidade de obras a serem atendidas é superior à disponibilidade de recursos, nem sempre os valores alocados são suficientes para cumprir as metas físicas e financeiras estabelecidas. (TCU, 2015, p.3)

A falta de planejamento das obras executadas com recursos federais também foi demonstrada no resultado da auditoria realizada por este órgão conforme elucidado abaixo:

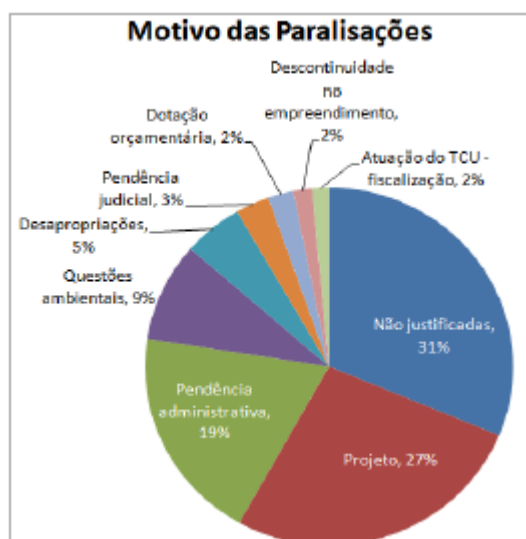
A ausência de planejamento que prejudica o andamento de uma obra pode acontecer em dois momentos: o primeiro é quando da decisão

em incluir o projeto no orçamento e o segundo compreende as etapas de definição da obra para a licitação. Para a inclusão de uma obra na LOA seriam necessários estudos prévios para avaliar a viabilidade do empreendimento, mas não há regra no ordenamento jurídico atual que imponha essa condição. Já para a licitação de uma obra, há dispositivo na Lei 8.666/93 que condiciona o procedimento à prévia existência de um Projeto Básico adequado, mas o descumprimento a essa regra ainda é bastante recorrente nas contratações da Administração Federal (TCU, 2015, p.3).

A seguir serão apresentados alguns dados referentes aos contratos de obras públicas obtidos num outro estudo que contempla as principais razões de obras inacabadas e paralisadas nos mais diversos segmentos e escopos. Tais informações foram retiradas da apresentação realizada pelo Secretário de Fiscalização de Obras de Infraestrutura e Urbana do Tribunal de Contas da União, José Ulisses Rodrigues Vasconcelos em maio/2014.

A figura abaixo aponta as principais razões do processo de paralisação de obra referente contratos de obras públicas rodoviárias a cargo do DNIT no ano de 2013:

FIGURA 2 – MOTIVOS DAS PARALISAÇÕES – CONTRATOS DNIT



Fonte: VASCONCELOS, 2014, slide 24.

Na figura acima é possível verificar que a questão ambiental é responsável por 9% no processo de paralisação das obras rodoviárias a cargo do DNIT. Excluindo o motivo “Não justificadas”, as principais razões estão condicionadas ao “Projeto”, com 27% e “Pendência administrativa” representando 19% do total das obras declaradas e analisadas neste estudo.

Abaixo figura demonstrando a quantidade de obras verificadas durante o levantamento realizado:

FIGURA 3 – NÚMERO DE OBRAS X MOTIVO DA PARALISAÇÃO – DNIT

Motivo da Paralisação	Nº de obras	(%)
Não justificadas pelo Dnit.	42	31%
Deficiência ou desatualização do projeto.	36	27%
Aguardando providências do Dnit para retomada.	26	19%
Pendências ambientais - licenciamento.	12	9%
Aguardando conclusão de serviços em outros contratos.	7	5%
Aguardando procedimentos de desapropriação.	4	3%
Cumprimento de decisão judicial.	3	2%
Aguardando liberação de recursos orçamentários.	2	2%
Deliberação ou atuação do TCU.	2	2%
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>100%</b>

FONTE: VASCONCELOS, 2014, slide 25.

No DNIT ficou evidente que uma das principais razões relaciona-se aos Projetos, detalhado na figura 3 como “Deficiência ou desatualização do projeto”, totalizando 36 obras neste status. Razão esta que pode impactar no processo de licenciamento ambiental, descrito como “Pendências ambientais – licenciamento”, com 12 obras no total, pois se sabe que qualquer alteração no projeto deve ser submetida à avaliação do órgão ambiental.

O levantamento a seguir refere-se à execução de obras públicas da Infraero - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, onde foram identificados 14 contratos paralisados dentre os 218 contratos vigentes nos aeroportos sob gestão da Infraero em 2013.

FIGURA 4 – MOTIVO DA PARALISAÇÃO – CONTRATOS INFRAERO

Aeroporto	Motivo da paralisação							% execução no momento da paralisação
	Atrasos da Contratada à Fiscalização	Relacionado à Fiscalização	Gestão contratual	Descumprimento contratual pela contratada	Relativo à concessão	Projeto Básico deficiente (de acordo com TCU)	Sobrepço (de acordo com TCU)	
Santarém - PA	X							7,29
Porto Alegre - RS		X	X					27
Macaé - RJ				X				0
Santos Dumont - RJ		X	X			X	X	99,42
Goiânia - GO				X		X	X	8,96
Vitória - ES				X		X	X	39,8
Marabá - PA	X			X				7
Goiânia - GO (MOP)				X				14,39
Macapá - AP				X				48,91
Salvador - BA e Aracaju - SE	X			X				20,01
Juazeiro do Norte - CE				X				0
Teresina - PI				X				0
Viracopos - SP					X			81,55
Guarulhos - SP	X				X			0,88

FONTE: VASCONCELOS, 2014, slide 26.

Os motivos da paralisação dos contratos da Infraero apresentaram outra característica, predominantemente a razão “Descumprimento contratual pela contratada”, importante observar que a questão ambiental sequer foi mencionada no levantamento.

Com base no exposto é possível constatar que a maior parte das paralisações está relacionada à deficiência no fluxo orçamentário, problemas no projeto e obrigações contratuais (gestão contratual), sendo o fator ambiental praticamente irrelevante nos cenários analisados.

Assim, procura-se demonstrar que o componente ambiental não é significativo frente aos demais fatores que norteiam a paralisação de obras, sendo argumento inconsistente quanto viabilidade da PEC 65/2012 ao considerar que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para execução da obra e que tal ação permitirá a continuidade/implantação do empreendimento, desconsiderando os demais fatores e cenários impactantes no setor civil.

#### 4.3 ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS QUE MOTIVARAM A ELABORAÇÃO DA PEC 65/2012

O item “Justificação” da PEC 65/2012 é constituída por sete parágrafos, dessa forma, para proporcionar maior clareza e organização, a

análise consistirá na apresentação de itens que reportam o que é tratado em cada parágrafo da PEC.

#### 4.3.1 Das Dificuldades da Administração Pública

Segundo justificado na PEC uma das dificuldades da Administração Pública consiste nas obras inacabadas ou ações que resultam em sua interrupção.

Uma das maiores dificuldades da Administração Pública brasileira, e, também uma das razões principais para o seu desprestígio, que se revela à sociedade como manifestação pública de ineficiência, consiste nas obras inacabadas ou nas obras ou ações que se iniciam e são a seguir interrompidas mediante decisão judicial de natureza cautelar ou liminar, resultantes, muitas vezes, de ações judiciais protelatórias. (BRASIL, 2012)

A análise deste parágrafo consiste na apresentação dos posicionamentos abaixo, o primeiro, refere-se a Nota Técnica emitida pelo Ministério Público Federal e a segunda corresponde ao Acórdão 2155/2015 – TCU:

“A PEC 65, com o 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, senão a própria apreciação da legalidade, uma das principais ferramentas de coercibilidade de suas decisões, tornando-as inócuas” (MPF, 2016)

“Diversos são os motivos que levam à interrupção de serviços e de obras, mas, certamente, pouquíssimas vezes a paralisação ocorre em virtude da atuação dos órgãos de controle” (TCU, 2015).

Os posicionamentos mencionados apresentam fundamento conforme explanado anteriormente neste trabalho, sendo o componente ambiental irrelevante frente às principais razões de paralisação de obras.

#### 4.3.2 Dos Impactos de uma Obra Paralisada

Uma das justificativas apontadas na PEC corresponde a reclamações de diversos interessados quanto a paralisação de uma obra durante certo tempo.

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. (BRASIL, 2012)

Esta justificação nos remete ao item anterior onde são apresentadas as razões das paralisações das obras, sendo a principal razão a disfunção no fluxo orçamentário e financeiro. A seguir apontamento do TCU contemplado no Acórdão 2155/2015:

“Na verdade, o TCU não usa a prerrogativa de recomendar ao Congresso Nacional a paralisação de contrato, sem antes esgotar todas as alternativas que possibilitem a continuidade do empreendimento sem agravamento de prejuízos aos cofres públicos. Na grande maioria das vezes, as obras públicas param em virtude de planejamento técnico e/ou financeiro deficiente” (TCU, 2015, p.16).

Tal afirmativa também é compartilhada no estudo realizado por Hofmann (2015) conforme abaixo:

A paralisação da obra, em certos casos, pode ser mais impactante ao meio ambiente do que sua própria continuidade. Um caso clássico é a paralisação de obra de empreendimento linear em fase de terraplanagem, quando a interrupção perdura pelo período das chuvas. É possível que o bem tutelado pelo embargo/interdição acabe por sofrer danos mais graves do que aqueles que teriam ocorrido com a continuidade da obra. O carreamento de grandes volumes de solo pode soterrar a flora, agravar processos erosivos, contaminar cursos d'água ou destruir patrimônio cultural que porventura se pretendia proteger. Trata-se de uma ponderação de riscos que deve ser levada em conta em qualquer decisão. (HOFMANN, 2015)

Aqui fica claro o critério utilizado no processo de paralisação por um órgão competente, os fatores flexibilidade e ponderação de riscos estão

evidentes nos textos mencionados. A utilização do bom senso e avaliação dos cenários constitui tomada de decisão na manifestação analisada.

#### 4.3.3 Do Tempo Despendido e Desperdício de Recursos

A justificativa apontada neste parágrafo trata da questão do desrespeito à população tomando por base o tempo despendido e recursos gastos no processo de licenciamento das obras.

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. (BRASIL, 2012)

Neste caso, desrespeito à vontade da população corresponde ao início da obra após apresentação do EIA, sem conceder a devida publicidade do documento, bem como análise do mesmo pelo órgão ambiental competente, ações essas tratadas em dispositivos legais já mencionados no presente trabalho. Cabe ressaltar alguns pontos levantados na Nota Técnica realizada pelo MPF com respeito a PEC 65:

“A PEC 65/2012, aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, consolida o descaso para com a população diretamente atingida por obras que, pela complexidade e gravidade de seus impactos, necessitam passar pelo processo de licenciamento ambiental” (MPF, 2016, p.20).

Cabe mencionar consideração de Hofmann (2015) durante estudo realizado a cerca dos gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil:

O licenciamento ambiental não é para impedir empreendimentos que nós não gostamos por uma razão ou por outra. O licenciamento ambiental não é para demorar e atrasar empreendimentos. E o licenciamento ambiental não é para criar o caos na atividade empresarial ou mesmo na atuação do Estado. E, por fim, o licenciamento ambiental não é para estabelecer insegurança jurídica, mas muito ao contrário, para dar paz de espírito a todos os atores. Uma vez decidido, todos participaram legitimamente e a decisão tem que ser respeitada. (BENJAMIM *apud* HOFMANN, 2015)

Pergunta-se: o redator da PEC considerou que o EIA deve ser avaliado à luz dos interesses da sociedade? Considerou que tal ação pode configurar ameaça aos interesses difusos da sociedade?

#### 4.3.4 Das Gestões Administrativas x Programa de Governo

A justificativa contemplada nesse parágrafo consiste no encerramento do mandato sem atendimento ao programa de governo.

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. (BRASIL, 2012)

A própria Lei de Licitações prevê a questão ambiental conforme mencionado por Machado (2004):

A Lei de Licitações, felizmente, colocou em seu texto a necessidade de ser considerado o impacto ambiental. Entre os requisitos a serem examinados nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços, diz textualmente o caput do art. 12 que devem ser “considerados principalmente: ... VII – o impacto ambiental”. Na interpretação jurídica leva-se em conta que na lei não há palavras inúteis. A Lei 8.666/93 indica, com clareza. Ao empregar o termo “principalmente” que o exame de impacto ambiental é indispensável e não pode ser esquecido ou deixado de lado. (MACHADO, 2004)

Em poucas palavras, o “problema” mencionado na justificação tem solução com planejamento e congruência das Leis Orçamentárias. O foco passa de mera culpa do meio ambiente para um processo sistêmico de gestão pública.

#### 4.3.5 Da Paralisação das Obras por Decisões Judiciais

A justificativa reportada trata dos impactos causados do processo de paralisação de obra por decisão judicial.

Pior 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. (BRASIL, 2012)

A manifestação do Ministério Público Federal, por meio da Nota Técnica a respeito da PEC 65/2012 é bastante incisiva com relação a este parágrafo, reportada a seguir:

“A justificação sugere que o Poder Judiciário é manipulado por interesses políticos, desconsiderando por completo o nosso sistema recursal e até mesmo institutos como as suspensões de segurança e de liminar, que, como se sabe, são instrumentos utilizados comumente para se obter, judicialmente, a continuidade de obras. Não é difícil verificar o explícito propósito da Proposta de Emenda: impedir que decisões judiciais interrompam ou frustrem as obras, mesmo que elas sejam promovidas ao arripio da lei”. (M PF, 2016, p.18).

O que se pretende é a violação aos dispositivos legais vigentes, comprometendo inclusive o processo de controle e fiscalização dos órgãos competentes na defesa do meio ambiente.

#### 4.3.6 Da Nova Proposta Apresentada

O parágrafo a seguir trata da proposta apresentada objetivando garantir continuidade das obras após concessão da licença ambiental de demais exigências legais.

Por isso, a proposta que ora apresentamos assegura que uma obra uma vez iniciada, após a concessão da licença ambiental e demais exigências legais, não poderá ser suspensa ou cancelada senão em face de fatos novos, supervenientes à situação que existia quando elaborados e publicados os estudos a que se refere a Carta Magna. (BRASIL, 2012)

Primeiramente é válido ressaltar que a descrição da PEC 65/2012 trata apenas da apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importando na autorização para a execução da obra, diferentemente do exposto na

justificação. Cabe mencionar aqui consideração realizada pelo MPF em Nota Técnica à PEC:

“Ocorre que, ao dispor que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra e que não será possível a sua suspensão ou o seu cancelamento, a PEC 65 faz com que o Judiciário fique impossibilitado de prestar a tutela jurisdicional, porque não terá como verificar o acerto ou o desacerto de tal autorização e seus critérios (...) Aliás, não apenas a apreciação do Poder Judiciário resta frustrada, como também a atuação dos órgãos de controle e fiscalização, como o Ministério Público e os próprios órgãos ambientais federais, estaduais e municipais” (MPF, 2016, p.19 e 20).

A pergunta que cabe é o que são considerados fatos novos e supervenientes? Quais seriam então o papel e função dos órgãos que exercem controle e fiscalização? Como ficaria a Lei 9605 – Lei de Crimes Ambientais?

#### 4.3.7 Da Adoção da Medida Proposta

O parágrafo a seguir finaliza as justificações a cerca da viabilidade da PEC levando em consideração entre outros fatores a eficiência e economicidade.

Estamos convencidos de que a adoção desta medida contribuirá para a afirmação dos mais respeitáveis princípios da administração pública, a eficiência e a economicidade inclusive. (BRASIL, 2012)

Contrapõe-se este parágrafo com a manifestação do MPF:

“A justificação da PEC não encontra respaldo fático ou jurídico, e o seu conteúdo fragiliza a proteção do meio ambiente, diminuindo drasticamente ou até mesmo eliminando o padrão de proteção ambiental atualmente proporcionado pela legislação em vigor” (MPF, 2016, p.21).

Assim é possível verificar a superficialidade, inconsistência e ausência de contextualização nas justificações apresentadas na PEC/65 ao permitir que o empreendimento seja iniciado sem que o EIA seja sequer analisado, debatido e aprovado, comprometendo a funcionalidade do licenciamento ambiental e ameaçando os interesses difusos da sociedade, demonstrando

desconhecimento tanto das causas raízes do processo de paralisação das obras quanto da legislação ambiental vigente.

#### 4.4 A PEC 65/2012 À LUZ DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Para tratar desse assunto será necessário mencionar os princípios da precaução e prevenção como base no processo de proteção ambiental.

A ECO 92 estabeleceu em seus princípios 15 e 17 o seguinte:

Princípio 15. De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (BRASIL, 1992)

Princípio 17. A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de uma autoridade competente". (BRASIL, 1992)

Milaré (2009, p.824) aborda o princípio da precaução como:

Uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido.(MILARÉ, 2009)

Machado (2004, p.56) aponta o principio da precaução levando em consideração as futuras gerações:

A implementação do principio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O principio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta. (MACHADO, 2004)

O princípio da prevenção também cabe neste contexto, Milaré (2009, p.823) diz que “aplica-se esse princípio, quando o perigo é certo e quando se

tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa”.

Ainda segundo o mesmo autor (2009, p.824) este princípio objetiva “impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente”, por meio “da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva e potencialmente poluidoras”, sendo o estudo de impacto ambiental “exemplo típico desse direcionamento preventivo”.

Peters et al (2015, p.23) trata da importância do princípio da prevenção, dada a própria natureza de sua característica conforme reportado a seguir:

Este é verdadeiramente um dos mais importantes do ordenamento jurídico ambiental, visto que parte do pressuposto incontestável de que a prevenção é o grande objetivo de todas as normas ambientais, pois, uma vez desequilibrado o meio ambiente, a reparação ou a recomposição é, na maior parte das vezes, difícil ou impossível. É aplicado quando há conhecimento científico suficiente a respeito do risco ou do potencial danoso ambiental, devendo o poder público exigir as medidas para conter ou minimizar tal risco/dano”. (PETERS et al, 2015)

É possível complementar ainda com a menção de Machado (2004, p.70-17) quanto avaliação prévia das atividades humanas, onde:

O Estudo de Impacto Ambiental insere na sua metodologia a prevenção e a precaução da degradação ambiental. Diagnosticado o risco, pondera-se sobre os meios de evitar o prejuízo. Aí entra o exame da oportunidade do emprego dos meios de prevenção. (MACHADO, 2004)

Importante mencionar também a importância do licenciamento ambiental no contexto preventivo conforme tratado por Peters et al (2015, p.75):

O licenciamento ambiental tem como escopo a prevenção do dano ambiental. A tutela do meio ambiente, em seu processo evolutivo, ultrapassou a fase repressivo-reparatória, atingindo, hodiernamente, o estágio onde a preocupação maior é com a prevenção, com o evitar e não com o reparar ou o reprimir. (PETERS et al, 2015)

Diante do exposto é possível constatar que a PEC vai de encontro aos principais princípios do direito ambiental e legislação ambiental vigente.

Conforme tratado na Nota Técnica – A PEC 65/2012 e as Cláusulas Pétreas, documento elaborado pelo Ministério Público Federal, é possível concluir que a Proposta de Emenda Constitucional 65/2012:

Subverte, a um só tempo, a função de um dos instrumentos mais importantes de atuação administrativa na defesa do meio ambiente – o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, bem como fulmina a estrutura técnico-jurídica em que se fundamenta o devido processo de licenciamento ambiental, com suas indispensáveis etapas (viabilidade ambiental, instalação e operação) para obras com significativo impacto ambiental, justamente aquelas para as quais a Constituição Federal expressamente exige o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, ao qual se deve dar publicidade. (MPF, 2016)

Não obstante, a justificação da PEC “não encontra respaldo fático ou jurídico”, considera-se que “seu conteúdo fragiliza a proteção do meio ambiente, diminuindo drasticamente ou até mesmo eliminando o padrão de proteção ambiental atualmente proporcionado pela legislação em vigor”. (MPF, 2016, p.21)

Conforme mencionado por Peters et al (2015, p.29) a Constituição é a Lei Maior. “É na Constituição da República Federativa do Brasil que encontramos a estruturação e os princípios basilares que regem a vida político-institucional de nossa nação”. Ainda há o complemento tratando do Sistema Jurídico Nacional, o qual “tem como pedra fundamental a Constituição, considerada Lei Fundamental, a partir da qual é construído o regime jurídico ambiental brasileiro”.

Complementa-se ainda com o legado deixado na Constituição Federal do próprio artigo do qual propõe alteração, artigo 225, o qual:

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. (BRASIL, 1988)

A partir do exposto é possível afirmar que a PEC 65/2012 representa a ruptura da proteção ambiental uma vez que desrespeita as legislações ambientais vigentes e os principais princípios norteadores do direito ambiental, além de desconsiderar o legado deixado pela Constituição Federal no artigo 225 em que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,

inclusive as presentes e futuras gerações, cabendo a todos nós atuar em sua defesa.

Importante ressaltar que os resultados e discussões apresentados objetivam proporcionar um senso crítico com relação a PEC 65/2012. Não se questiona a necessidade de uma PEC, visto que foi observada sua relevância frente ao dinamismo socioeconômico do país, o que se pretende discutir e apresentar são as inconsistências das justificativas apresentadas na PEC assim como a emenda proposta ao Artigo 225 da Constituição Federal.

O ponto de maior atenção é a controvérsia entre a redação sugerida e a justificação apresentada, ora, acrescenta-se o § 7º ao artigo 225 da Constituição Federal onde “A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental 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” e justifica-se:

Por isso, a proposta que ora apresentamos assegura que uma obra uma vez iniciada, após a concessão da licença ambiental e demais exigências legais, não poderá ser suspensa ou cancelada senão em face de fatos novos, supervenientes à situação que existia quando elaborados e publicados os estudos a que se refere a Carta Magna. (BRASIL, 2012)

Questiona-se: é mantido o processo de licenciamento ambiental? Está clara para o redator da PEC a função do estudo prévio de impacto ambiental e licença ambiental? São conhecidas e foram levadas em consideração as legislações que regem a sistemática do processo de licenciamento ambiental? Com a aprovação da PEC, o empreendedor apresentando o estudo prévio de impacto ambiental poderia iniciar a obra ou seria necessária a licença ambiental? Qual licença ambiental está sendo considerada na justificação, a licença prévia ou de instalação? Diante de quais fatos novos seria permitida a suspensão ou cancelamento da execução da obra?

Ainda no cenário de aprovação da PEC e acréscimo do referido parágrafo, como ficaria o poder de polícia dos órgãos competentes que atuam na defesa do meio ambiente? O descumprimento das obrigações/condicionantes estabelecidas na licença ambiental ou ocorrência de crime ambiental estariam enquadrados na definição de fatos novos, supervenientes?

A PEC asseguraria a continuidade das obras? Como ficariam os fatores relacionados as Leis de Diretrizes Orçamentárias e fluxo orçamentário, falhas em projetos, gargalos no planejamento, administração contratual, superfaturamento, corrupção?

Estes são pontos que devem ser analisados e refletidos com relação a viabilidade da PEC 65/2012. Qual é a verdadeira intenção da aprovação dessa emenda? Quais são os benefícios da sociedade com sua aprovação? Qual é o nosso papel como cidadão frente a tramitação dessa PEC?

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo sendo considerado um fundamental mecanismo de controle que atua diretamente na defesa do meio ambiente. Desse processo resultam as licenças ambientais prévia, de instalação e operação do empreendimento pretendido.

O EIA constitui um estudo ambiental que subsidia o órgão ambiental no processo de licenciamento e conforme discutido no presente trabalho apresenta como característica a prevenção e precaução da degradação ambiental (MACHADO, 2004).

No capítulo que trata das obras inacabadas com breve demonstração das razões que norteiam esse cenário constatou-se que o componente ambiental apresenta-se irrelevante frente aos motivos apontados em estudos sobre a paralisação de obras, especificamente, contratos públicos. As principais causas estão relacionadas à deficiência no fluxo orçamentário, problemas no projeto e gestão/administração contratual.

Também se discutiu sobre as justificações que motivaram a elaboração da PEC 65/2012 e observou-se a inconsistência nos argumentos, demonstrando fragilidade quanto identificação das causas raízes do problema apontado e ciência da legislação ambiental pátria, haja vista que a aprovação da PEC não garantirá continuidade das obras, uma vez que o componente ambiental não é a principal causa da paralisação das obras. A superficialidade das justificações só corrobora para a visão míope da sistemática compreendida

no processo de licenciamento ambiental e sua importância na proteção do meio ambiente, lamentavelmente.

Pela observação dos aspectos analisados no presente trabalho conclui-se que a PEC 65/2012 representa ruptura à proteção do meio ambiente, uma vez que viola a legislação ambiental vigente, desconsidera a importância do licenciamento ambiental e põe em risco o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tratado em capítulo específico da Constituição Federal de 1988.

A aprovação da PEC 65/2012 resulta em ameaça aos interesses difusos da sociedade e retrocesso aos avanços obtidos na legislação ambiental pátria.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Paola Sabrina Eberhardt. **Os limites da Reforma Constitucional Face à Utilização Indiscriminada de Emendas Constitucionais**. 48f.

Trabalho de Graduação (Bacharelado em Direito) – Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2014.

BARBIERI, José Carlos. **Avaliação de impacto ambiental na legislação brasileira**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 35, n. 2, p. 78-85, abr. 1995. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901995000200010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000200010&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 13 ago. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 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, DF, 1981. Não paginado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 22 junho 2016.

BRASIL. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 9605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Não paginado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 30 junho 2016.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 65**, de 2012. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2155/2015**. Brasília, DF, 1981. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 29 junho 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Não paginado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 junho 2016.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, RJ, 1997. Não paginado. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 18 agosto 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução n. 001**, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Brasília, DF, 1997. Não paginado. Disponível em: <<http://mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 30 junho 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução n. 237**, de 19 de dezembro 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, DF, 1997. Não paginado. Disponível em: <<http://mma.gov.br/port/conama/res/res237/res23797.html>>. Acesso em: 25 junho 2016.

HOFMANN, Rose Mirian. **Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em foco**. 6.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal** – Documento de Referência. Brasília, 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica – A PEC 65/2012 e as Cláusulas Pétreas**. Brasília: Grupo de Trabalho Intercameral, 2016.

NORONHA, Lincoln Narcelio Thomaz. **Processo Legislativo e Emendamento Constitucional no Brasil Pós-1988**. 74f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara; HEIMANN, Jaqueline de Paula. **Manual de Direito Ambiental – Doutrina, Vocabulário Ambiental e Legislação Básica**. 3. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2015.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. Salvador: Editora JusPodivm, 2011.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**. 2ª ed. Brasília: Tribunal de Contas da União e colaboração do IBAMA, 2007.

VASCONCELOS, José Ulisses Rodrigues. **TCU e as fiscalizações de obras públicas**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www1.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=05bbca01>>. Acesso em: 03 setembro 2016.