

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 3.729, DE 2004

Karin Kässmayer¹
Joaquim Maia Neto²

Resumo

O PL nº 3.729, de 2004, que institui a chamada “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, foi aprovado na Câmara dos Deputados na forma de uma Emenda Substitutiva, sob o pretexto de desburocratizar esse importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Este Boletim Legislativo apresenta o contexto polêmico de aprovação do projeto, discute a necessidade de um marco legal que regulamente a matéria e analisa as inovações que a proposição sugere. Os autores constatarem que é preciso criar um regramento nacional para o licenciamento ambiental, mas que o texto aprovado na Câmara não é compatível com o desenvolvimento sustentável do País. Entre os retrocessos propostos estão a dispensa de licenciamento ambiental para muitas atividades potencialmente degradadoras da qualidade ambiental e a possibilidade de geração de disputa entre estados para atrair investimentos com regras ambientalmente menos restritivas. Conclui-se que a aprovação do projeto na forma atual pode aumentar os riscos de ocorrência de desastres ambientais como os de Mariana e Brumadinho.

1 Introdução

Em 13 de maio de 2021 foi concluída a votação, em Plenário na Câmara dos Deputados (CD), pela aprovação de Subemenda Substitutiva Global do Projeto de Lei (PL) nº 3.729, de 2004, que *dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal (CF), e dá outras providências.*

¹ Consultora Legislativa do Senado Federal, Núcleo Social, área de Meio Ambiente.
Email: karink@senado.leg.br

² Consultor Legislativo do Senado Federal, Núcleo Social, área de Meio Ambiente.
Email: maianeto@senado.leg.br

Em 18 de maio último, a proposição foi remetida ao Senado Federal (SF) por meio do Ofício nº 407/2021/PS-GSE.

O projeto em questão pretende promover a disciplina do procedimento de **licenciamento ambiental** e sua aplicação pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e regulamentar o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), previsto pelo art. 225, § 1º, inciso IV, da CF.

Havia 23 proposições apensadas ao PL nº 3.729, de 2004: PL nº 3.957, de 2004; PL nº 3.829, de 2015; PL nº 5.435, de 2005; PL nº 5.918, de 2013; PL nº 5.576, de 2005; PL nº 2.941, de 2011; PL nº 1.147, de 2007; PL nº 2.029, de 2007; PL nº 5.246, de 2019; PL nº 1.700, de 2011; PL nº 358, de 2011; PL nº 5.716, de 2013; PL nº 4.093, de 2019; PL nº 6.908, de 2013; PL nº 5.818, de 2016; PL nº 10.238, de 2018; PL nº 8.062, de 2014; PL nº 1.546, de 2015; PL nº 4.429, de 2016; PL nº 7.143, de 2017; PL nº 6.877, de 2017; PL nº 6.411, de 2016; e PL nº 9.177, de 2017.

O PL nº 3.729, de 2004, tramitou na CD por quase dezessete anos. Nesse tempo, o texto foi arquivado e desarquivado a cada mudança de legislatura e discutido em plenário em 17 oportunidades, até finalmente ser aprovado, em 13 de maio último.

A proposição foi distribuída a quatro comissões. Chegou a ser aprovada na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), em 14/5/2014, e na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), em 14/10/2015, em ambas na forma de substitutivo. Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a matéria foi objeto de apresentação de relatórios também com substitutivos propostos pelos relatores, mas que não foram apreciados pelas referidas comissões.

Em 1/7/2019, foi deferido requerimento de urgência para a tramitação do PL nº 3.729, de 2004, e de seus apensados.

Em 16/3/2021, houve a designação do Deputado Neri Geller como relator em Plenário. Em 12/5/2021, foi proferido parecer em Plenário pelo

relator, Deputado Neri Geller, pela CFT, que concluiu pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.729, de 2004, na forma do substitutivo adotado.

Designado também relator o Dep. Neri Geller para proferir parecer em Plenário pela CCJC, que concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O PL nº 3.729, de 2004, que recebeu nova ementa “*Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências*”, será objeto da presente análise.³

2 Contextualização da apresentação da Subemenda Substitutiva Global

Segundo o voto do relator, faz-se necessária aprovação de um projeto que institua o marco legal do licenciamento ambiental a fim de garantir a segurança jurídica no âmbito desse instrumento criado pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938, de 1981.

Necessário, preliminarmente, contextualizar a apresentação do Substitutivo e, após, da Subemenda Substitutiva Global, cujo parecer menciona a utilização, como base de seu Substitutivo, do texto produzido pelo Grupo de Trabalho sobre o Licenciamento Ambiental, instituído pelo Ato do Presidente da Câmara dos Deputados de 3 de junho de 2019⁴, tendo designado o Deputado Kim Kataguirí (DEM-SP) como seu coordenador.

³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2010522&filename=Parecer-CMADS-12-05-2021>. Acesso em: 17 mai. 2021.

⁴ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/criacao-e-aditamento>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

Extrai-se do Relatório, que

o conteúdo das audiências públicas naquele ambiente realizadas, bem como as versões dos substitutivos naquele momento divulgadas, representam a fundação estrutural do substitutivo que ora apresentamos. Coube a nós, com a contribuição dos técnicos da Casa, do Executivo e de outras entidades, a fase do acabamento final. (p. 8)

O Deputado Kim Kataguiri divulgou quatro versões de textos para apresentação como subemenda substitutiva global de Plenário ao PL nº 3.729, de 2004. A última versão foi anunciada em 8/8/2019⁵, mas, diante de fortes críticas de ambientalistas e de oito ex-ministros do meio ambiente, – que publicaram um artigo condenando o texto⁶ –, bem como da falta de consenso entre os membros do GT, o deputado prometeu uma quinta versão que não foi apresentada.

Além das quatro versões de texto ao marco legal apresentadas pelo Deputado Kim Kataguiri, a última denominada a seguir “versão do GT”, três membros do GT, os deputados Nilto Tatto (PT-SP), Rodrigo Agostinho (PSB-SP) e Talíria Petrone (PSOL-RJ), apresentaram conjuntamente, em 15/8/2019, uma versão alternativa de subemenda substitutiva global de Plenário, a seguir denominada “versão alternativa”⁷.

Portanto, a análise do PL nº 3.729, de 2004, remetido ao SF para apreciação, tem como cenário tais debates ocorridos na Câmara dos Deputados nos anos de 2019 e 2021, sendo necessário esclarecer que a análise da proposição, realizada a seguir, fará menção, em algumas oportunidades, à 4ª e última versão do texto-base lançada pelo Deputado Kim Kataguiri no âmbito do GT e à versão alternativa do texto oferecida pelos deputados Nilto Tatto, Rodrigo Agostinho e Talíria Petrone.

⁵ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/outros-documentos/texto-base-4a-versao-apresentado-em-08-08.2019>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

⁶ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2020/02/um-pacto-pelo-licenciamento-ambiental.shtml>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

⁷ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/outros-documentos/versao-dos-deputados-nilto-tatto-rodrigo-agostinho-e-taliria-petrone>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

3 Da necessidade de um marco legal que regulamente o licenciamento ambiental⁸

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos tidos como essenciais para a implantação da PNMA, no que tange à gestão de riscos e controle de atividades potencialmente poluidoras pelo poder público. Para Talden Farias⁹,

(...) licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

O licenciamento ambiental é uma das manifestações da polícia administrativa, indelegável, incidente sobre a propriedade privada e a liberdade econômica dos particulares, e é objeto de constante preocupação e de dissensos nos setores público (legislativo e executivo) e privado, pois dele dependem diversas atividades, muitas de infraestrutura, que interferem, de modo profundo, em alterações ao meio ambiente natural, cultural e artificial/urbano.

A função desse instrumento é **precipualemente preventiva**, ao se tratar de uma atuação de controle, pela administração ambiental, das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, além de impor à Administração Pública, antecipadamente, condições e limites para o exercício das atividades econômicas, em conformidade ao disposto nos arts. 170, VI e parágrafo único da Constituição Federal (CF). Embasadas em estudos técnicos, as autoridades ambientais avaliam os impactos positivos e negativos de um determinado

⁸ Parte desse subitem é de autoria da Consultora que subscreve essa Nota Informativa. Kässmayer, Karin. O licenciamento ambiental em debate: considerações sobre o Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012. *In: Licenciamento Ambiental e Governança Territorial: registros e contribuições do seminário internacional*. Organizadores: Marco Aurélio COSTA; Letícia Beccalli Klug; Sandra Silva Paulsen. Ed. IPEA, 2017, p. 205-216. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2021.

⁹ FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Forum, 2013, p. 26.

empreendimento, público ou privado, autorizando ou não sua localização, instalação e operação. Ao buscar a conjugação entre eficiência econômica e proteção ambiental, o licenciamento se propõe a concretizar o desenvolvimento nacional sustentável, cuja premissa é a equidade intergeracional, conforme dispõem os arts. 3º, III, 225, *caput*, e 170, VI, da CF.

A Lei nº 6.938, de 1981, estabeleceu, em seu art. 9º, inciso IV, o licenciamento ambiental como um dos seus instrumentos, há quarenta anos. Na forma do seu art. 10, estão sujeitas ao prévio licenciamento ambiental a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

No âmbito constitucional, embora não haja previsão expressa, o fundamento do licenciamento encontra-se no art. 225, § 1º, inciso V, ao dispor que incumbe ao poder público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente. Trata-se do dever de atuação acautelatória do poder público diante de atividades que causam ou possam causar riscos ambientais e à vida.

Quanto à repartição de competências para a realização do licenciamento ambiental, a Carta Magna definiu, em seu art. 23, a esfera da competência material comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Com a edição da Lei Complementar (LCP) nº 140, de 8 de dezembro de 2011, o parágrafo único do art. 23 da CF foi regulamentado com vistas à normatização voltada à cooperação administrativa entre os entes federativos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A LCP nº 140, de 2011, assim, preencheu a lacuna legislativa e fixou normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, entre as quais o licenciamento. A partir de 2011, portanto, houve a instituição de um regramento jurídico voltado a disciplinar as competências dos órgãos licenciadores, ou seja,

qual ente federativo licencia que tipos de atividade, visando a diminuir a instabilidade jurídica sobre o tema, que gerou excessiva judicialização.

No entanto, o procedimento de licenciamento ambiental não foi contemplado pela LCP nº 140, de 2011 e não se encontra disciplinado, até então, em qualquer norma geral. Há, sim, normas infralegais que o regulamentam. O Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamenta a Lei nº 6.938, de 1981, em seus arts. 17 a 19, dispõe sobre o licenciamento ambiental e confere ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do Sisnama – a atribuição de fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental.

O Conama, com amparo na legislação vigente, tem editado atos normativos com o intuito de estabelecer tais normas e critérios. Nesses, são previstos procedimentos específicos no caso dos licenciamentos especiais. No âmbito geral, contudo, relacionamos os atos referentes ao licenciamento ordinário, dos quais destacamos a Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986, que conceitua impacto ambiental e regulamenta o estudo de impacto ambiental (EIA), e a Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que regulamenta o procedimento do licenciamento ambiental e, em seu Anexo I, aponta uma lista de atividades (meramente exemplificativa) para as quais será exigido o licenciamento.

Além da normativa federal, ao tratar o tema da competência concorrente, conforme art. 24, inciso VI, da CF, as Constituições estaduais fizeram referências ao licenciamento, cuja regulamentação estadual e municipal, por lei, decretos e resoluções foi amplamente disciplinada no País.

No procedimento de licenciamento são mensurados os impactos positivos e negativos do empreendimento. A avaliação de impactos ambientais (AIA), constituída por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que visam à avaliação sistemática dos efeitos de um empreendimento, com o objetivo de dar suporte à decisão quanto ao licenciamento, é um dos instrumentos da PNMA. Sobre a prática da AIA, alerta Cristiane Derani:

(esta prática) apresenta um problema bastante delicado: o de decidir exatamente sobre aquilo que deve ser preservado. Esta, aliás, é uma preocupação que permeia toda discussão sobre desenvolvimento sustentável, sobretudo quando se afasta o simplismo da ideia de mera poupança dos recursos naturais.¹⁰

Quanto ao EIA, esse instrumento de avaliação de impacto é exigido aos empreendimentos qualificados como de significativo impacto ambiental, conforme dispõe o art. 225, § 1º, inciso IV, da CF.

Por outro lado, o art. 12 da Resolução Conama nº 237, de 1997, remete ao órgão ambiental competente a responsabilidade pela definição de procedimentos específicos para as licenças ambientais, incluindo estudos ambientais, observadas a natureza, as características e as peculiaridades da atividade.

Conclui-se que a inexistência de uma norma geral regulamentando os instrumentos de avaliação, inclusive a avaliação ambiental estratégica integrada, somada ao poder de discricionariedade dos órgãos ambientais na definição de procedimentos e critérios para o licenciamento, tais como os parâmetros para impor medidas mitigadoras e compensatórias, são fatores que contribuem para a insegurança jurídica desse procedimento, além da postura defensiva da administração pública ambiental. Não raramente, há contestação judicial das decisões técnicas dos órgãos ambientais.

Assim, importante e oportuna a instituição de um marco normativo que discipline, de forma geral, o licenciamento ambiental. Norma dessa natureza é há muito reclamada pela sociedade, dados o excesso, a pulverização e a precariedade formal dos instrumentos normativos que regulamentam a matéria e a consequente insegurança jurídica que esse cipoal de regras traz.

Entretanto, a despeito das necessidades subjacentes à apresentação da proposição, temos que zelar para que a iniciativa não se converta em prejuízo aos ditames constitucionais de proteção ao meio ambiente, garantia do direito ao desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida com o equilíbrio

¹⁰ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ambiental, dado que o licenciamento ambiental concretiza e instrumentaliza os valores ambientais.¹¹

Portanto, entendemos que o PL apresenta soluções para muitos dos problemas do licenciamento ambiental. Contudo, a proposição institui regramento com pontos sensíveis que necessitam de correção, sob pena de fragilizar perigosamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da CF, nele incluídos os aspectos relacionados às populações tradicionais, ao meio ambiente urbano, à conservação dos ecossistemas e da biodiversidade e à mudança do clima.

Objetiva-se, na sequência, apresentar tais dispositivos, de modo a contribuir para o debate e o aprimoramento da proposição.

4 Análise do PL nº 3.729, de 2004

O PL nº 3.729, de 2004, possui 61 artigos, subdivididos em três capítulos, e um Anexo.

Analisaremos a proposição conforme a sua subdivisão em capítulos e seções, com destaque aos principais aspectos, ou seja, os pontos tidos como mais polêmicos e que podem ensejar um debate mais aprofundado no Senado Federal.

a) Capítulo I: Das Disposições Preliminares

Os arts. 1º a 3º, que compõem o Capítulo I, abarcam as disposições preliminares. O art. 1º dispõe sobre o objeto da futura lei, bem como a sua nomenclatura. A Lei Geral do Licenciamento Ambiental tem por objetivo estabelecer normas gerais para o licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor (*sic*) ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, previsto no art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981.

Os §§ 1º e 2º do art. 1º estabelecem a aplicabilidade da futura lei ao licenciamento ambiental realizado perante órgãos e entidades de todas as

¹¹ Cf. Talden Farias, *op. cit.*, p. 32.

unidades federativas, em estrita observância à LCP nº 140, de 2011, bem como fazem referência a princípios, como os da participação pública, transparência, celeridade e economia processual, prevenção do dano ambiental, desenvolvimento sustentável, além da análise dos impactos e, quando couber, dos riscos ambientais.

O seu § 3º dispõe especificamente sobre o licenciamento de empreendimentos ou atividades minerárias de grande porte e/ou alto risco, que seguirão normativas do Conama até que seja promulgada lei específica. Portanto, atividades minerárias consideradas como de médio ou baixo impacto ambiental pelas autoridades licenciadoras poderão estar sujeitas a procedimentos de licenciamento definidos por normativa própria, a ser definida pelos entes federativos estaduais e municipais, inclusive podendo estar sujeitos a procedimento simplificado de licenciamento.

O art. 2º estabelece as diretrizes para o licenciamento ambiental, delimitadas em seis incisos. Observamos que o inciso I prevê como diretriz “a realização da avaliação de impactos ambientais segundo procedimentos técnicos que busquem a sustentabilidade ambiental”. Adequada seria a substituição do termo sustentabilidade ambiental por “desenvolvimento sustentável”, por contemplar as diversas dimensões da sustentabilidade e não apenas a ambiental.

O art. 3º, com 35 incisos, introduz conceitos para efeitos da aplicação da futura Lei.

Conforme disposto na seção III acima, a natureza da norma que se propõe inovar o ordenamento jurídico é de norma geral, regulamentando um dos instrumentos da PNMA, aplicando-se as determinações da LCP nº 140, de 2011.

A previsão de obediência aos princípios da Administração Pública e do Direito Ambiental, como o da primazia do interesse público, a prevenção do dano ambiental, o desenvolvimento sustentável, são norteadores à aplicação do licenciamento ambiental, o que não exime, certamente, a aplicação dos princípios de Direito Público e de Direito Administrativo, além dos demais princípios do Direito Ambiental. Assim, devem-se aplicar os princípios da

legalidade administrativa, moralidade pública e publicidade, precaução, prevenção, entre outros, os quais não poderiam ser exaustivamente detalhados na norma.

A versão do GT fazia menção expressa à análise integrada dos impactos e riscos ambientais, termo ausente na proposição que ora se analisa. Observa-se que a análise integrada de impactos e riscos ambientais pressupõe uma apreciação integradora da situação socioambiental de uma determinada área¹² e garante uma percepção sistêmica dos impactos e riscos do empreendimento a ser licenciado, necessária a todo e qualquer processo de licenciamento. Na sequência analisaremos com mais profundidade a importância da integração dos temas ambientais no planejamento.

Quanto às diretrizes, na versão do GT, havia previsão do *monitoramento das atividades e empreendimentos em operação e desativados*. A não menção ao monitoramento ambiental representa uma omissão em relação a uma das principais lacunas no controle administrativo das atividades potencial ou efetivamente poluidoras. Dá-se ênfase à análise prévia dos impactos socioambientais do empreendimento, com a outorga das licenças prévia, de instalação e de operação. Ocorre que a PNMA, em seu art. 9º, IV, expressamente prevê como instrumento da política *o licenciamento e a sua revisão*. A revisão não significa a sua renovação, mas sim a possibilidade de a Administração Pública adequar, cassar ou suspender uma licença, mediante o monitoramento constante. Ou seja, o monitoramento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras é uma ação administrativa de extrema relevância no licenciamento ambiental que, infelizmente, tem sido relegada a segundo plano. O monitoramento eficiente permite antecipar situações de risco iminente, e sua previsão expressa em norma, a nosso ver, é relevante.

No que diz respeito aos conceitos, a sua previsão em norma geral é adequada e oportuna, eis que está-se a legislar um marco normativo que visa a uniformização do procedimento do licenciamento ambiental em todo o País. Assim, em que pese a competência legislativa concorrente em matéria ambiental,

¹² Definição conforme: <https://iema.es.gov.br/Media/iema/Downloads/Relatorios_Tecnicos/2017.10.26%20-%2010.%20An%C3%A1lise%20Integrada%20ok.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2021.

revela-se de extrema relevância prever em norma geral conceitos que terão aplicabilidade nos procedimentos de licenciamento ambiental em todo o território nacional.

Chama a atenção o termo adotado para o licenciamento que passa a ser considerado “processo administrativo” e não mais “procedimento administrativo”. O tema é polêmico e amplamente discutido na doutrina ambiental, com previsão expressa na LC nº 140, de 2011, como procedimento administrativo. Entendemos que, dada a complexidade e disputa de interesses no licenciamento ambiental, seu enquadramento como processo administrativo parece ser mais adequado, tendo em vista no processo resguardarem-se o contraditório, a ampla defesa, a motivação das decisões e a promoção do interesse público. Ademais, a proposição, em seu art. 51, faz menção à aplicação subsidiária da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que *regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*.

Além disso, conceitua-se o órgão ambiental competente como autoridade licenciadora, em descompasso ao disposto no inciso III do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.784, de 1999. Autoridade é o servidor ou agente público dotado de poder de decisão, enquanto a intenção da proposição é fazer menção ao órgão ambiental competente, expressão esta também utilizada na LCP nº 140, de 2011 e nas normas ambientais em vigor.

Quanto ao mérito, o art. 3º traz inovações importantes, tais como os conceitos de: autoridade envolvida (III); condicionantes ambientais (IV); modalidades de participação popular como: audiência pública (V); reunião participativa (VII) e tomada de subsídios técnicos (VIII); impacto ambiental (X); impactos ambientais diretos (XI) e indiretos (XII); área diretamente afetada (XIII); área de estudo (XIV); área de influência direta (XV) e indireta (XVI); estudo de impacto ambiental (XVIII) e outras modalidades de avaliação de impacto. Conceitua licença ambiental e as modalidades de licença que passam a ser regulamentadas pela norma. Ainda, conceitua tipologia da atividade ou empreendimento (XXXII) e potencial poluidor da atividade ou empreendimento (XXXV).

Os conceitos inaugurados pela proposição inovam, em grande parte, o ordenamento jurídico ambiental e buscam trazer segurança jurídica na

interpretação normativa. Observamos, contudo, que houve alterações de alguns conceitos, se comparados com aqueles previstos na versão do GT e no texto alternativo apresentados, os quais consideramos mais pertinentes. Um exemplo dessa alteração ocorreu no conceito de “condicionantes ambientais” que, nas versões anteriores, tinham por objetivo também maximizar os impactos positivos, sendo esse item retirado do PL ora em análise. A maximização dos impactos positivos permite, em alguns casos, justificar a viabilidade do empreendimento, que pode gerar ganhos ambientais. Ainda quanto ao conceito de condicionantes, sugere-se inserir entre seus objetivos o de monitorar os impactos negativos do empreendimento.

Houve, nesse PL, a exclusão da menção à Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), instrumento de planejamento e formulação de políticas, planos e programas governamentais que ampara os tomadores de decisão ao promover e facilitar a integração dos aspectos ambientais com os socioeconômicos, territoriais e de governança.

Convém apontar que um dos maiores problemas do licenciamento ambiental não se refere centralmente ao licenciamento de projetos individuais, mas decorre de limitações externas ao licenciamento, sendo uma das principais a criação de referências de planejamento para a operação dos licenciamentos individuais, como é o caso de zoneamentos ambientais. Os planejamentos setoriais, como os de energia e transporte, desconsideram, em muitos casos, a variável ambiental. A falta de planejamento do desenvolvimento territorial e setorial acarreta a falta de coordenação intersetorial no governo federal e, conseqüentemente, as tensões na avaliação de projetos culminam no âmbito do licenciamento.¹³

A falta de planejamento integrado, principalmente da infraestrutura, não será resolvida pela proposição ora em análise, pois essa demanda a consideração de temas socioambientais em níveis estratégicos de planejamento

¹³ Com base nas conclusões de Nilvo Silva. Licenciamento no contexto do planejamento de infraestrutura. In: **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. Organizadores: Marco Aurélio COSTA; Letícia Beccalli Klug; Sandra Silva Paulsen. Ed. IPEA, 2017, p. 43 a 57. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2021.

de desenvolvimento. No entanto, a AAE é um instrumento que visa dar transparência e incorporação dos temas socioambientais desde as etapas iniciais do processo de planejamento.

Por outro lado, conceitos como área diretamente afetada (ADA) passaram a prever a desativação do empreendimento e houve a criação de uma nova terminologia “área de estudo (AE)”, em que se presume a ocorrência de impacto ambiental para determinada tipologia de atividade ou empreendimento. Os impactos de primeira e segunda ordem, a seu turno, são conceitos vagos.

Quanto às modalidades de licenças e estudos ambientais, a proposição segue a tendência aceita de o licenciamento outorgar o atesto de viabilidade e autorizar a instalação e a operação da atividade ou empreendimento, não prevendo a proposição a licença de localização, como fazia menção a Resolução nº 237, de 1997, do Conama.

b) Capítulo II: Do Licenciamento ambiental

Seção I – Das disposições gerais (arts. 4º a 16)

A Seção I do Capítulo II estabelece, inicialmente, as hipóteses nas quais o licenciamento ambiental será exigido (art. 4º), os tipos de licença resultantes do licenciamento (art. 5º), os prazos de validade de cada tipo de licença (art. 6º) e as normas referentes à renovação da licença ambiental (art. 7º).

Conforme exposto, estão sujeitos ao prévio licenciamento ambiental *a construção, a instalação, a ampliação e a operação de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.* Exclui-se, assim, a previsão do art. 2º da Resolução Conama nº 237, de 1997, de a localização ser objeto de uma licença específica, substituindo-a pela licença para a construção ou viabilidade do empreendimento. Não houve previsão, igualmente, da possibilidade de exigência de licenciamento prévio, quando couber, da desativação da atividade ou empreendimento, conforme sugerido no texto alternativo.

Em atenção à repartição de competências em matéria ambiental, determina-se que os entes federativos definam as tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental (§ 1º do art. 4º), seguindo o regramento adotado pela LCP nº 140, de 2011.

Conforme já dispunha o art. 12 da Resolução Conama nº 237, de 1997, o órgão ambiental competente está autorizado a definir procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação, *com a possibilidade de adoção de procedimentos simplificados para aqueles de natureza de pequeno porte.*

Ocorre que a previsão de isenção de licenciamento para diversas atividades (arts. 8º e 9º) e a previsão de os entes federativos definirem amplamente as tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, *sem que haja, no mínimo, uma tipologia de empreendimentos sujeitos ao licenciamento, como hoje ocorre com o Anexo I da Resolução Conama nº 237, de 1997*, está sendo analisada como uma possibilidade de os entes federativos abrirem “disputa por quem terá a regra menos restritiva para atrair investimentos e empresas”.¹⁴

De mais a mais, é importante que se assegure a atuação dos conselhos de meio ambiente na definição de o que deve ou não ser licenciado. Atualmente, os conselhos municipais, estaduais e nacional do meio ambiente – formados por representantes da sociedade civil e dos governos – estão envolvidos na definição de tipologias de atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Destacamos que na versão alternativa atribui-se expressamente a definição de tipologias aos conselhos, determinando que sejam consideradas a natureza, o porte e o potencial poluidor ou degradador das atividades ou empreendimentos, tal como preconiza a LCP nº 140, de 2011.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/camara-aprova-texto-principal-de-projeto-que-praticamente-acaba-com-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

O art. 5º especifica quais licenças podem ser oriundas do licenciamento ambiental. Preveem-se a licença prévia (LP), de instalação (LI), de operação (LO), ambiental única (LAU), de operação corretiva (LOC), que não trazem polêmicas, mas uma definição legal necessária, assim como os requisitos exigidos para a sua emissão.

Polêmica, outrossim, é a previsão da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), conceituada pelo art. 3º, inciso XXVI do PL e prevista em seu art. 5º, V. A LAC institui uma espécie de autolicensing para, segundo o texto apresentado, atividades ou empreendimentos que observem as condições previstas na Lei, *não havendo previsão expressa de ser aplicável somente a atividades ou empreendimentos de baixo impacto e risco ambientais, como na versão alternativa*. Cabível, assim, a uma ampla gama de empreendimentos aos quais não se exige o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) estabelecido pelo art. 225, § 1º, inciso IV da CF.

O art. 21 da proposição faz menção à LAC ser aplicável somente aos empreendimentos não sujeitos ao EIA, ou seja, *não a restringe aos empreendimentos de baixo impacto ou risco ambientais*.

Para os casos nos quais a LAC seria aplicável, não se exigiriam estudos ambientais, mas apenas um relatório de caracterização do empreendimento (RCE). Na sequência aprofundaremos a análise da LAC.

O art. 5º, § 4º autoriza determinados empreendimentos lineares a contemplarem condicionantes que viabilizem o início da operação logo após a instalação. Entendemos que tal previsão pode ser contemplada, desde que haja a assunção de responsabilidade, pelo empreendedor e responsável técnico, de cumprimento das condicionantes ambientais. Já o § 5º do mesmo artigo amplia a possibilidade de autorização da operação após a instalação para minerodutos, gasodutos e oleodutos. Por se tratar de empreendimentos de maior risco em sua fase de operação, a falta de acompanhamento da emissão da LO pela autoridade ambiental não é recomendada.

O § 6º do art. 5º inaugura uma regra de dispensa da manifestação ou autorização da autoridade licenciadora na ocorrência de alterações na operação do empreendimento que não incrementem impacto ambiental negativo,

alterando seu enquadramento. A redação do dispositivo não é dotada de clareza, inexistindo na proposição o conceito de “enquadramento”. Tal dispositivo, ademais, não especifica quem definirá se o empreendimento sofreu alterações significativas ou não. Se for o próprio empreendedor a avaliar se alterações no empreendimento não incrementaram o impacto ambiental da atividade, ocorre autofiscalização, delegação do poder de polícia, o que é veementemente vedado.

Um acréscimo relevante, a nosso ver, diz respeito à previsão do § 7º do art. 5º, que possibilita, a critério da autoridade licenciadora, contemplar o objeto das autorizações de supressão de vegetação e manejo de fauna às licenças ambientais. Dado que o licenciamento ambiental é condição necessária para o regular funcionamento de uma atividade econômica, não raras vezes há necessidade, para a instalação do empreendimento, da realização de supressão de vegetação nativa, observada, certamente, a legislação florestal aplicável. A Resolução Conama nº 237, de 1997, pelo § 1º do seu art. 10, fazia menção à obrigatoriedade de constar no licenciamento ambiental a autorização para supressão de vegetação. A LCP nº 140, de 2011, vinculou a competência licenciatória à responsabilidade para analisar e conceder a autorização de supressão de vegetação. Ilógico seria licenciar a viabilidade de um empreendimento e, ato seguinte, o órgão ambiental não autorizar a supressão de vegetação.

Assim, acertadamente o PL estabelece a possibilidade de incorporar o procedimento de autorização de supressão de vegetação e de manejo da fauna ao licenciamento, de modo que apenas se autorize a supressão no caso de viabilidade do empreendimento, a fim de não acarretar situações em que se atesta a viabilidade do empreendimento, mas o empreendedor não obtém a autorização de desmate, por exemplo. Certamente os órgãos ambientais definirão como será a tramitação deste procedimento, com as equipes técnicas próprias. Sugere-se que seja adicionada ao parágrafo a expressão “observada a legislação aplicável”, para que não haja dúvidas ou incertezas quanto à aplicação da legislação própria a cada bioma no tocante à normatização da possibilidade ou não de supressão de vegetação.

No que diz respeito aos prazos, o PL expressamente prevê a impossibilidade de as licenças serem outorgadas por prazo indeterminado, estipulado um prazo máximo de validade da LAU, da LO, da LI aglutinada à LO e da LOC em 10 (dez) anos, o que se demonstra razoável.

O art. 7º, *caput*, da proposição repete a regra insculpida no § 4º do art. 13 da LCP nº 140, de 2011, com a inovação quanto à desburocratização da renovação mediante procedimento simplificado a partir da declaração do empreendedor em formulário na *internet*, que ateste o cumprimento de requisitos (§ 4º). Trata-se de uma renovação em procedimento autodeclaratório que dispensa a análise, pela autoridade licenciadora, da efetividade das ações de controle e monitoramento adotados.

A esse respeito, trazemos o alerta da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em nota sobre a Nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental¹⁵. Para essa instituição, a renovação automática *“fragiliza em demasia todo o processo, pois a simples declaração é documento extremamente precário para atestar a regularidade da atividade”*. Entendemos que a renovação automática por declaração do empreendedor deveria estar restrita a empreendimentos enquadrados como de baixo impacto ambiental, sujeitos à LAC, além de na renovação ser exigido o atestado, assinado por responsável técnico, de cumprimento das condicionantes impostas. Para empreendimentos de impacto que não seja considerado baixo não cabe a renovação automática, pois devem ser analisados aspectos externos, como mudanças nas condições ambientais, entre elas regime de chuvas, condições climáticas, impactos sinérgicos do conjunto de empreendimentos na região, mudança de status da ameaça de espécies ocorrentes, impactos não previstos, afetação por área protegida, mudança na legislação, alteração de parâmetros toleráveis, entre outros.

Esses aspectos, certamente, podem levar a uma mudança na viabilidade ou conveniência de licenciar o empreendimento, ou de mantê-lo nas mesmas condições e localização, mesmo que as condicionantes tenham sido rigorosamente cumpridas, já que não há direito adquirido na renovação da licença.

¹⁵ Disponível em: <<http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/sbpc-se-manifesta-contr-nova-lei-geral-do-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

Os arts. 8º e 9º, a seu turno, preveem um dos aspectos mais sensíveis e polêmicos da proposição.

O art. 8º estabelece um rol de atividades e empreendimentos que não estão sujeitos a licenciamento ambiental, ou seja, dispensando-os do licenciamento ambiental e, conseqüentemente, do controle estatal que assegura a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, expressamente previsto no art. 225 do texto constitucional. Ao dispensar o licenciamento ambiental, a Administração Pública não realiza o controle das atividades frente à legislação ambiental, tampouco desempenha as funções de impor medidas mitigadoras para a degradação ambiental. Dispõe o art. 8º do PL:

Art. 8º Não estão sujeitas a licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

.....

II – que sejam considerados de porte insignificante pela autoridade licenciadora;

III – que não se incluam na lista de atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental estabelecidas na forma do art. 4º, § 1º;

IV – obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, acidentes ou desastres;

V – obras e intervenções urgentes que tenham como finalidade prevenir a ocorrência de dano ambiental iminente ou interromper situação que gere risco à vida;

VI – obras de serviço público de distribuição de energia elétrica até o nível de tensão de 69kV, realizadas em área urbana ou rural;

VII – sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário, sendo exigível neste último caso outorga de direito de uso de recursos hídricos para lançamento do efluente tratado, o qual deverá atender ao padrão de lançamento de efluentes estabelecidos na legislação vigente;

VIII – serviços e obras direcionados à manutenção e melhoramento da infraestrutura em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção;

IX – pontos de entrega voluntária ou similares atingidos por sistemas de logística reversa, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;

X – usinas de triagem de resíduos sólidos, mecanizadas ou não, devendo os resíduos ser encaminhadas para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2010;

XI – pátios, estruturas e equipamentos para compostagem de resíduos orgânicos, devendo os resíduos ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2010;

XII – usinas de reciclagem de resíduos da construção civil, devendo os resíduos ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2010;

XIII – ecopontos e ecocentros, compreendidos como locais de entrega voluntária de resíduos de origem domiciliar ou equiparados, de forma segregada ou ordenada em baias, caçambas e similares com vistas à reciclagem e outras formas de destinação final ambientalmente adequada.

.....

§ 2º A não sujeição ao licenciamento ambiental não exime o empreendedor, quando exigível, da autorização de supressão de vegetação, outorga dos direitos de uso de recursos hídricos ou outras licenças, autorizações ou outorgas exigidas por lei, bem como do cumprimento de obrigações legais específicas.

Inicialmente, convém esclarecer que as normas hoje existentes sobre licenciamento ambiental, nas esferas federal, estadual e municipal, já preveem, com graus variados de flexibilidade, as atividades não sujeitas a licenciamento ambiental, de forma que essa não constitui uma discussão nova. Atividades de baixo impacto ambiental e obras militares, por exemplo, são empreendimentos nos quais há dispensa do licenciamento.

Cada vez mais, nos debates sobre reforma ou modernização do licenciamento ambiental, o tema da dispensa tem vindo à tona. Trata-se, em linhas gerais, da isenção do licenciamento ou da licença ambiental para determinadas atividades ou segmentos econômicos, o que pode ocorrer via ato normativo abrangendo situações gerais ou via decisão administrativa do órgão ambiental no caso específico.

Muitas vezes essas iniciativas surgem a pretexto de estimular determinados segmentos econômicos, sob a alegação de desburocratização ou de incentivo aos pequenos empreendedores. Seria o caso da agricultura familiar, da aquicultura, da habitação social ou das práticas de extrativismo, por exemplo.

Por outro lado, existe o intuito de isentar certas obras públicas, ou de interesse público, sob a justificativa de promoção do bem comum, uma vez que essas ficariam mais céleres e mais baratas, deixando certamente de sofrer os questionamentos e as interrupções inerentes ao licenciamento, como é o caso das obras voltadas à implementação da infraestrutura de saneamento básico.

Ao longo dos últimos anos, a dispensa se tornou uma prática corriqueira em vários órgãos ambientais estaduais e municipais que buscaram regulamentá-la de formas e por razões diferentes. Não há, contudo, norma geral sobre o assunto, de forma que esse debate é necessário e urgente.

Diante disso, é importante discernir se a dispensa do licenciamento ambiental, seja por ato normativo, em relação a todo um segmento econômico, ou por ato administrativo, em relação a uma atividade específica, guarda ou não compatibilidade com o ordenamento jurídico, ou seja, se a dispensa está de fato relacionada a empreendimentos e atividades comprovadamente não considerados efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental.

A exemplo, a Resolução nº 107, de 9 de setembro de 2020, do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Paraná (CEMA), que *dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelece critérios e procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente e adota outras providências*, institui a dispensa e a inexigibilidade do licenciamento ambiental, com previsão da declaração de inexigibilidade para tais casos:

Art. 3º O órgão ambiental competente, no exercício de sua competência de controle ambiental, expedirá os seguintes atos administrativos, referentes ao licenciamento ambiental:

I – Declaração de Inexigibilidade de Licença Ambiental (DILA): concedida para as atividades e empreendimentos dotados de impactos ambiental e socioambiental insignificantes

para os quais é inexigível o licenciamento ambiental, respeitadas as legislações municipais;

II – Declaração de Dispensa de Licenciamento Ambiental Estadual-DLAE: concedida para os empreendimentos que são dispensados do licenciamento por parte do órgão ambiental estadual conforme os critérios estabelecidos em Resoluções específicas.

A polêmica trazida pelo art. 8º do PL diz respeito a regulamentar, por norma geral, as isenções, sendo que se está a tratar da não exigência do licenciamento ambiental para tipologias de empreendimentos sem considerar os critérios de porte e, principalmente, a localização. Diante de um país continental, normatizar a isenção por tipologia do empreendimento, sem considerar aspectos locais, bioma, bacia hidrográfica e possíveis vulnerabilidades ambientais, certamente ensejará maior insegurança jurídica diante da forte tendência de judicialização de casos concretos futuros.

Como exemplo, cita-se a isenção do licenciamento para sistemas e estações de tratamento de água e esgoto sanitário, usinas de triagem de resíduos sólidos e serviços e obras direcionados a manutenção e melhoramento da infraestrutura em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção. A expressão “melhoramento” é um tanto quanto aberta. Da mesma forma, a proposição adentra em uma lista fortemente voltada a peculiaridades que demandam, em geral, discussões em conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, com participação da sociedade civil e entidades participantes.

Além de não haver previsão expressa de participação de conselhos ou outros órgãos do Sisnama nesse debate, as atividades listadas nos incisos VII, VIII, X, XI e XII podem causar impactos ambientais negativos importantes. Não há excludente à isenção se tais empreendimentos/obras/serviços alterarem significativamente o meio ambiente. Quanto aos incisos IV e V, que tratam da isenção para obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, acidentes ou desastres e urgentes para prevenir a ocorrência de danos ambientais, apesar se necessária a previsão de isenção, não há a

exigência de apresentação de relatórios das ações executadas, assinadas por responsáveis técnicos, o que sugerimos.

A respeito da posição jurisprudencial quanto à dispensa de controle estatal de atividades potencialmente poluidoras, citamos a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1086 SC, pela qual trecho da Constituição do Estado de Santa Catarina que eximia a atividade de silvicultura de estudo prévio de impacto ambiental foi julgada inconstitucional:

A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque.

(ADI 1086 SC, Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2001, DJ 10-08-2001 PP-00002 EMENT VOL-02038-01 PP-00083)

O entendimento de não supremacia do interesse econômico sobre a proteção ambiental foi corroborado por outra decisão do STF, no célebre julgado de relatoria do Min. Celso de Mello (ADI 3540 MC).

Na mesma linha posicionou-se o Ministério Público Federal, em nota que emitiu a respeito de uma das minutas produzidas no âmbito do GT:

Não se pode admitir, por previsão legal, dispensa geral de licenciamento para determinada atividade, empreendimento ou setor econômico, haja vista que sempre deverão ser levados em consideração, na análise de cada caso concreto, o porte do empreendimento, o potencial poluidor, as características socioambientais do local de implantação, a tecnologia adotada e outros fatores. A dispensa de licenciamento sem a avaliação de tais fatores, especialmente em relação a atividades potencialmente poluidoras, se afigura inconstitucional¹⁶.

¹⁶ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT0820194CCRPL3.7292004LicenciamentoAmbiental.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

É fácil depreender que os atos normativos que exigem previamente todo um segmento econômico de fazer o licenciamento são incompatíveis com a ordem constitucional. É claro, entretanto, que não há óbices a que o poder público crie estímulos às atividades econômicas.

No caso específico do licenciamento ambiental, isso pode ser feito por meio da simplificação do processo quando os impactos envolvidos não forem de maior porte. No que diz respeito às obras públicas ou de interesse público, é possível estabelecer a sua priorização dentro do cronograma de trabalho do órgão competente, bem como tentar fazer a articulação com as chamadas autoridades envolvidas, a fim de acelerar os trâmites. Só não se admite a categórica eliminação prévia do licenciamento, pelas razões anteriormente expostas.

Em situações muito específicas, a depender das peculiaridades do caso concreto, é possível a dispensa do licenciamento por decisão administrativa do órgão competente. Se for verificado que aquela atividade não polui ou não é capaz de gerar níveis de poluição que sejam relevantes, sob a ótica social, não há realmente que se falar em licenciamento ambiental. Obviamente, há que se ter uma justificativa embasada em critérios científicos e parâmetros técnicos objetivos, não podendo ser esse um ato de mera discricionariedade. De mais a mais, as peculiaridades do caso concreto poderão fazer com que se exija a licença ambiental de certos empreendimentos considerados em tese como não poluidores e vice-versa.

Em vista disso, a dispensa de licenciamento ambiental só é possível em casos concretos e por decisão tecnicamente fundamentada do órgão ambiental, que comprove que aquela atividade específica não é potencial, nem efetivamente poluidora. Já a dispensa prévia via ato normativo, abrangendo situações gerais, é possível, mas deve ser criteriosa e enseja possível discussão quanto a sua inconstitucionalidade.

O art. 9º, a seu turno, dispõe sobre a não sujeição ao licenciamento ambiental das seguintes atividades e empreendimentos agropecuários:

Art. 9º As seguintes atividades e empreendimentos não são sujeitos a licenciamento ambiental, quando atendido o previsto neste artigo:

I – cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes;

II – pecuária extensiva e semi-intensiva;

III – pecuária intensiva de pequeno porte, nos termos do art. 4º, § 1º;

IV – pesquisa de natureza agropecuária, que não implique risco biológico, desde que haja autorização prévia dos órgãos competentes e ressalvado o disposto na Lei no 11.105, de 24 de março de 2005;

§1º O previsto no *caput* se aplica às propriedades e posses rurais, desde que regulares ou em regularização, na forma da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, considerando-se:

.....

Trata-se da dispensa de licenciamento ambiental para atividades agrícolas listadas nos incisos I a IV, desde que a propriedade ou posse esteja em situação regular ou em regularização, na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, o novo Código Florestal.

Tais atividades, não raras vezes, são realizadas com a dependência de instalação de sistema de tratamento de efluentes, biodigestores, abrigo de defensivos agrícolas ou lavadoras de veículos. Não há clareza na norma de tais atividades conexas estarem inseridas na isenção.

Ainda, a proposição estabelece que é regular o imóvel que esteja com registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) homologado pelo órgão estadual competente, que não possua déficit de vegetação de reserva legal ou área de preservação permanente. Busca-se assegurar um controle prévio da regularização ambiental da propriedade ou posse. Todavia, a homologação do CAR ainda está longe de ser realizada no País. Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)¹⁷, a análise dos dados declarados no CAR é fundamental para a implantação efetiva do Código Florestal Brasileiro. Até o momento, com a análise manual feita por equipe técnica,

¹⁷ Disponível em: <<https://www.florestal.gov.br/ultimas-noticias/2023-ferramenta-de-analise-dinamizada-vai-agilizar-a-verificacao-dos-dados-do-car-pelos-estados>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

cerca de 3% dos cadastros da base do Sistema Nacional do Cadastro Ambiental Rural (Sicar) passaram por algum tipo de análise.

Segundo o art. 29 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, o CAR é conceituado como o registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. O § 1º do art. 29 do novo Código Florestal prevê que a inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, de modo que a redação da proposição deve contemplar, também, o órgão municipal.

Não estando regular o imóvel com registro do CAR homologado (o que representa a grande maioria dos imóveis no Brasil), a proposição autoriza a dispensa do licenciamento para propriedade e posses “em regularização”. Nesse item encontra-se uma fragilidade, qual seja, a de considerar o imóvel em regularização de forma bastante ampla e que não conduz à efetiva regularização, conforme aponta a Nota Técnica nº 5 do Observatório do Código Florestal¹⁸:

Essa é a alteração que mais impacta a aplicação do Código Florestal. O mais danoso da definição de imóvel em regularização trazida pelo PL é que ela não se aplica apenas ao licenciamento ambiental, o que por si só já traria malefícios para a implantação do Código Florestal, mas ela é mais ampla, uma vez que será a única definição legal do que é imóvel em regularização. Hoje essa definição deriva da interpretação do § 5º do art. 59 do Código Florestal, que define o período em que as sanções decorrentes das infrações relacionadas às obrigações previstas no Código Florestal serão suspensas: da assinatura do termo de compromisso até o cumprimento das obrigações estabelecidas nele ou no PRA. A consequência dessa definição é que quem apenas se inscreveu no CAR, sem adotar qualquer ação para a efetiva regularização do imóvel poderá tanto acessar financiamentos, como receber por pagamentos de serviços ambientais.

¹⁸ DEL GIUDICE, Roberta. Projeto de Lei do Licenciamento Ambiental e os impactos no Código Florestal. *Nota Técnica nº 5*. Observatório do Código Florestal, maio de 2021.

Além disso, autoriza-se o procedimento simplificado de licenciamento ambiental na modalidade por adesão e compromisso para atividades e empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte e cria-se regra peculiar no § 7º a respeito de considerar barragens de pequeno porte para fins de irrigação como de utilidade pública. Tais barragens geram impactos e estão sujeitas a rompimento. Sua previsão como utilidade pública não encontra consonância com o texto da proposição. Além disso, as barragens de pequeno porte para irrigação são, em geral, obras privadas.

O art. 10 assegura procedimentos simplificados e prioridade de análise para o licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos de saneamento básico. Trata-se de um conjunto de infraestrutura necessária ao País, que possui déficit em sua implantação. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Regional¹⁹, em comparação a 2018, o ano de 2019 possuía uma cobertura de esgotamento sanitário ainda baixa, beneficiando apenas 61,9% da população das cidades. A redação do *caput* do art. 10, que assegura procedimentos simplificados, poderia ser mantida em detrimento das isenções previstas no rol do art. 8º, pelos motivos já exarados.

A redação do parágrafo único do art. 10, entretanto, é imprecisa e contém possível vício de constitucionalidade, ao determinar a exigência do EIA em condições excepcionais. O EIA é exigido para empreendimentos considerados passíveis de gerar significativa degradação ambiental, conforme inciso IV do § 1º da CF, não sendo possível a sua flexibilização, ou seja, a previsão de sua exigência em situações excepcionais. A redação desse parágrafo necessita de correção.

O art. 11 autoriza o licenciamento de serviços e obras direcionadas à ampliação de capacidade e pavimentação em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão pela LAC. Sugere-se, para esse tema, a redação da versão alternativa, que simplifica o procedimento de licenciamento ambiental nesses casos, mas, em atendimento ao princípio da prevenção, outorga à autoridade licenciadora a definição de estudos a serem apresentados

¹⁹ Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-12/rede-de-esgoto-e-ampliada-mas-cobertura-ainda-e-baixa-diz-ministerio> > Acesso em: 21/5/2021.

pelo empreendedor e isenta de licenciamento se tais serviços ou obras já foram previstos e avaliados no licenciamento ambiental original.

Um ponto positivo da proposição é a previsão da emissão de licença urbanística e ambiental integrada quando do licenciamento de competência municipal (art. 12).

Os arts. 13 a 15 visam trazer maior segurança jurídica ao licenciamento com a definição de critérios para a fixação de condicionantes, bem como procedimento desburocratizado para empreendedores que adotarem programas voluntários de gestão ambiental.

Ao art. 13, em nosso ponto de vista, poderia ser incluída a maximização de impactos positivos na ordem de prioridade nele estabelecida.

As hipóteses de suspensão ou cancelamento de licenças ambientais (art. 15) seguem as normas anteriormente estipuladas na Resolução Conama nº 237, de 1997, art. 17.

Um ponto sensível é a não exigência da emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação urbana emitida pelos municípios e outras autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama. A Resolução Conama nº 237, de 1997, pelo § 1º do seu art. 10, determina obrigatoriamente a apresentação da 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. A viabilidade ambiental, a seu turno, pressupõe a adequação do empreendimento à legislação de uso e ocupação do solo e nessa indica-se a adequação do empreendimento ao zoneamento ambiental ou urbanístico. Não o exigir ao licenciamento pode gerar uma desconformidade entre o empreendimento e a legislação urbanística.

A conformidade do empreendimento com o zoneamento ecológico-econômico, com zoneamentos ambientais e legislação urbanística é uma informação essencial para o órgão ambiental licenciar o empreendimento. Até mesmo uma segurança adicional, pois a localização adequada é uma informação chave para o empreendedor.

Por outro lado, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, no inciso XII do seu

art. 3º, determina não poder ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei. Ao não constar a exigência na lei de licenciamento ambiental, transfere-se ao empreendedor o risco de averiguação de seu empreendimento estar em conformidade com a legislação urbanística. No intuito de auferir desburocratização e eficiência, a não exigência da certidão de uso e ocupação do solo municipal se torna um tema sensível. É necessário haver segurança jurídica de que o empreendimento esteja em conformidade locacional de acordo com as normas locais. Nesse ponto, destaca-se novamente a ausência de instrumentos de planejamento e gestão ambiental territorial integrada, que consideram a localidade impactada abrangendo os vários entes federativos.

Sobre esse item, a SBPC manifestou-se, nos seguintes termos:

Dispensa o licenciamento ambiental da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama. Contudo, e se houver necessidade de lançamento de efluentes em corpo hídrico? E na necessidade de desenvolvimento da mineração em área ambientalmente sensível? Não seria mais eficiente se solicitar primeiramente a obtenção das autorizações/outorgas antes da análise técnica no licenciamento ambiental? Como se viabiliza empreendimento sem se atestar o uso e ocupação do solo e tampouco adequação à outros requisitos para desenvolvimento da atividade?

Seção II – Dos procedimentos (arts. 17 a 21)

Da forma proposta, o licenciamento ambiental pode ocorrer pelo procedimento ordinário, na modalidade trifásica, pelo procedimento simplificado, nas modalidades bifásica, fase única ou por adesão e compromisso, e pelo procedimento corretivo.

Trata-se de uma importante inovação frente à Resolução Conama nº-237, de 1997, que disciplinava as licenças oriundas do procedimento trifásico e previa a possibilidade de serem estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental que deverão ser aprovados pelos Conselhos de Meio Ambiente

(§ 1º do art. 12) e admitia um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados pelo órgão governamental competente (§ 2º do art. 12).

De acordo com a proposição, ao procedimento complexo será exigido o EIA. Para a LAC, procedimento extremamente simplificado, não houve determinação expressa de sua aplicabilidade somente para empreendimentos de baixo impacto ou risco ambiental. Assim, permitir o licenciamento via LAC para quaisquer atividades ou empreendimentos não passíveis de EIA pode gerar questionamentos judiciais quanto ao não atendimento de princípios ambientais.

Atribui-se, de mais a mais, a ampla autonomia aos entes federativos em definir as tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, respeitadas as atribuições previstas na LCP nº 140, de 2011, sem a previsão expressa de possibilidade de os conselhos estaduais ou municipais deliberarem sobre as tipologias.

Destacamos que iniciativa estadual no sentido de licenciar empreendimentos de considerável impacto ambiental por meio de LAC ocorreu no Estado da Bahia, por meio das alterações efetuadas pela Lei Estadual nº 12.377, de 28 de dezembro de 2011²⁰, em dispositivos da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006. Advertimos, no entanto, que a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou, no Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.014, em que questiona alguns pontos dessa lei, entre eles a LAC. A Procuradoria afirma que essa licença ambiental criou uma forma de “autorregulação ambiental”. Segundo a PGR, nesse caso, a atuação do poder público é substituída por mera declaração de adesão e compromisso do empreendedor, sem qualquer controle efetivo do órgão ambiental, mesmo que se trate de empreendimentos com potencial poluidor²¹.

Assim, a aprovação da LAC nos termos propostos tem enorme potencial para criar grande insegurança jurídica e motivar ações judiciais,

²⁰ Disponível em <<http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/LEI%20N%C2%BA%2012.377%20DE%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202011.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

²¹ Conforme <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=244418>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

prejudicando não apenas o meio ambiente, mas a atividade empresarial que depender desse tipo de licença.

Parece-nos grave também a possibilidade de esse tipo de autolicensing permitir a instalação de atividades ou empreendimentos sem a realização dos estudos ambientais necessários compatíveis com o potencial poluidor da atividade, bem como sem os devidos controle e participação social.

A LAC pode ser um importante instrumento de desburocratização do licenciamento ambiental, sem prejudicar o efetivo controle das atividades poluidoras, se for restrita às atividades e aos empreendimentos de baixo impacto e baixo risco ambiental, como proposto pela versão alternativa e com estabelecimento de critérios mais restritivos, a exemplo da norma estadual do Paraná²². Ademais, a implantação do empreendimento via LAC exige dos órgãos ambientais informações pormenorizadas sobre as características da região, condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento, ou seja, dependem de prévio conhecimento que deverá ser produzido ou, caso já esteja produzido, deverá ser sistematizado e atualizado para ser proveitoso, como alerta a SBPC²³.

²² Art. 68 da Resolução CEMA 207/2020: Art. 68. A LAC se aplica para empreendimentos e atividades de baixo potencial de impacto ambiental e seus critérios serão estabelecidos em Resoluções específicas, não podendo ser emitida nas seguintes situações:

- I – houver necessidade de corte ou supressão de vegetação nativa;
- II – localizada em Área de Preservação Permanente, de acordo com a legislação vigente;
- III – localizada em Unidades de Conservação ou sua zona de amortecimento;
- IV – afetar Cavidades Naturais Subterrâneas;
- V – quando não inscrito no CAR em se tratando de área rural;
- VI – localizada em área à montante de ponto de captação de água para abastecimento público;
- VII – os usos de recursos hídricos que dependem de outorga;
- VIII – localizadas em áreas úmidas;
- IX – localizadas em áreas de bens culturais acautelados;
- X – localizada em terras indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais;
- XI – imóveis que não respeitem o tamanho mínimo do módulo rural, definido nos incisos II e III do Art. 4º da Lei 4504/1964;
- XII – localizada em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos, conforme previstas no Art. 42-A da Lei Federal 10.257/2001.

²³ Disponível em: <<http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/sbpc-se-manifesta-contr-nova-lei-geral-do-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

Seção III – Da regularização por licença de operação corretiva (arts. 22 a 23)

A regularização por licença de operação corretiva é uma modalidade amplamente prevista em normativas sobre o licenciamento, que passa a ser regulamentada por norma geral.

A inovação trazida pelo § 5º do art. 22, que dispõe sobre o licenciamento ambiental corretivo (LOC), diz respeito à extinção de punibilidade do crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, quando houver o cumprimento das exigências necessárias à expedição da LOC, durante a vigência do termo de compromisso. Trata-se de uma norma razoável para incrementar a regularização de empreendimentos.

Seção IV – Do EIA e demais estudos ambientais (arts. 24 a 30)

O maior detalhamento sobre os estudos ambientais, em especial o EIA, era uma das demandas pela maior segurança jurídica em relação ao licenciamento ambiental.

Exige-se a elaboração de Termo de Referência (TR) para o EIA e demais estudos ambientais pelas autoridades licenciadoras. O TR deve ser elaborado considerando o nexo de causalidade entre os potenciais impactos da atividade ou empreendimento e os elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico suscetíveis de interação com a respectiva atividade ou empreendimento, ouvidas as autoridades envolvidas, quando couber.

O PL dispõe sobre o conteúdo do EIA (art. 25), que passa a prever a definição dos limites geográficos da área de estudo e da área diretamente afetada e o diagnóstico ambiental da ADA e das áreas de influência direta e indireta, com análise integrada dos elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico que podem ser afetados e análise de riscos ambientais. Não há menção expressa, todavia, a diagnóstico de riscos climáticos, informação sobre eficiência energética do empreendimento, tampouco contempla a análise de compatibilidade com o zoneamento ecológico econômico, se houver, ou ambiental.

O art. 28 introduz, igualmente, a possibilidade de conferir maior celeridade e eficiência ao processo de licenciamento, com o possível aceite de estudos ambientais em conjunto, no caso de empreendimentos e atividades localizadas na mesma área de estudo, na mesma direção do que já havia sido estipulado na Resolução Conama nº 237, de 1997, pelo § 2º do seu art. 12. O art. 29, a seu turno, visa à desburocratização e agilidade no processo, ao autorizar o aproveitamento de diagnóstico de estudos ambientais já realizados, desde que adequados à realidade da nova atividade.

O art. 30 exige, para elaboração do EIA, equipe habilitada e registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental. As versões do GT e alternativa previam expressamente que a equipe fosse habilitada *nas respectivas áreas de atuação*, o que entendemos oportuno. O parágrafo único do art. 30 determina à autoridade licenciadora um cadastro positivo de pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela elaboração de estudos e auditorias ambientais e um cadastro negativo, constando rejeições, fraudes. A violação ao princípio constitucional da presunção de inocência e discricionariedade ao individualizar históricos que resultaram estudos e auditorias rejeitadas parecem violar princípios de liberdade econômica em relação aos dados a serem disponibilizados pela equipe técnica.

Seção V – Da integração e disponibilização de informações (arts. 31 a 34)

Estabelece-se a previsão de o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima) conter subsistema que integra as informações sobre os licenciamentos ambientais realizados em todas as unidades federativas, bem como as bases de dados mantidas pelas respectivas autoridades licenciadoras. Há previsão de as informações do subsistema estarem acessíveis pela internet e do prazo de 4 (quatro) anos para a sua organização e pleno funcionamento.

O art. 32 estabelece a obrigatoriedade de o licenciamento ambiental tramitar em meio eletrônico em todas as suas fases, com estipulação de prazo de 3 (três) anos para os entes federativos compatibilizarem seus sistemas, previsão necessária como garantia de eficiência e transparência.

Já o art. 33 dispõe sobre a publicidade do licenciamento, com a obrigação de a autoridade licenciadora disponibilizar todos os pedidos de licenciamento em seu sítio eletrônico. Ao empreendedor há o dever de publicar em jornal oficial o pedido de licenciamento de atividade para o qual tiver sido exigido o EIA. Aos demais casos, a autoridade licenciadora definirá os tipos de licença e as respectivas informações a serem publicadas pelo empreendedor.

Seção VI – Da participação pública (arts. 35 a 37)

No que diz respeito à participação pública, trata-se de outro ponto que merece o debate aprofundado, por se configurar como um importante mecanismo de controle de qualidade e de legitimidade do procedimento administrativo que, assim, não descuida de ouvir os administrados, que serão inevitavelmente afetados pela atividade a ser licenciada.

O PL inova positivamente ao estabelecer quatro modalidades de participação pública no procedimento de licenciamento ambiental (consulta pública, tomada de subsídios técnicos, reunião participativa e audiência pública). Houve a exclusão, prevista nas versões do GT e alternativa, de uma quinta modalidade, a consulta livre, prévia e informada.

A audiência pública será obrigatória nos casos de EIA. No entanto, como já informado, o conceito de audiência pública prevê a opção entre a sua ocorrência presencial ou remota, o que pode gerar discussões sobre a efetiva participação da população diretamente afetada, sobretudo em se tratando de comunidades carentes de tecnologias e em situações que não demandam a excepcionalidade do distanciamento social.

A autoridade licenciadora pode, entretanto, utilizar-se de quaisquer dos mecanismos de participação pública para preparar a realização de audiência pública.

Há a vantagem da possibilidade de ocorrência de mais de uma audiência pública, em determinadas circunstâncias, para licenciamentos que exigem EIA (art. 36).

Convém garantir que qualquer modalidade de licenciamento ambiental preveja não apenas a abertura à participação pública, mas também

que as decisões das autoridades licenciadoras levem em conta as contribuições dessa participação.

No caso de atividades e empreendimentos de significativo impacto, sujeitos à elaboração de EIA, deve haver a possibilidade de realização de audiência pública antes da confecção do termo de referência (TR) que subsidia a elaboração do estudo ambiental necessário, para que haja participação social nessa etapa fundamental que antecede o estudo. Nesse ponto, a versão alternativa é mais adequada, pois permite que essa audiência ocorra não apenas antes da decisão final sobre a emissão da licença prévia (LP), mas também, ocasionalmente, antes da elaboração do TR.

A literatura é pródiga em demonstrar como as contribuições populares, longe de se caracterizarem como entraves ao desenvolvimento e progresso, podem ser vantajosas, inclusive sob o prisma econômico, incluindo considerações a respeito do desenho do projeto, das medidas mitigadoras a serem adotadas ou mesmo da localização da atividade. A participação social evita o surgimento de problemas não previstos e antecipa desafios que poderiam ser insuperáveis se detectados somente após a implantação do empreendimento.

Importante também que a participação pública não ocorra apenas nos licenciamentos que demandem a elaboração do EIA – empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente. E isso pela possibilidade de a participação popular oferecer contribuições valiosas para empreendimentos que possam afetar sua qualidade de vida. Limitar a consulta social apenas aos licenciamentos de empreendimentos de significativo impacto ambiental é uma forma arbitrária de tolher o princípio da participação popular, como se nas demais situações essa participação fosse dispensável. A esse respeito, o art. 37 do PL estabelece a possibilidade de consulta pública em todas as modalidades de licenciamento.

A versão alternativa avança mais ainda ao determinar a inclusão das contribuições recebidas nas consultas públicas na documentação do processo de licenciamento, bem como sua acessibilidade a qualquer parte interessada, e também estatui a obrigatoriedade da realização da consulta livre, prévia e

informada aos povos indígenas e tribais. Por esses motivos, sugerimos a adoção de sua redação, nos seguintes termos:

Art. 34.
.....

§ 2º As contribuições recebidas por escrito no contexto da consulta pública possuem caráter público e passam a fazer parte da documentação do processo de licenciamento, devendo permanecer acessíveis a qualquer parte interessada.

Art. 35. A consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas e tribais estabelecida pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) deve ser realizada pela autoridade envolvida competente, por meio das instituições representativas dos povos interessados e de acordo com seus próprios procedimentos, respeitados os protocolos de consulta existentes, e ter seus resultados comunicados à autoridade licenciadora.

Seção VII – Da participação das autoridades envolvidas (arts.38 a 42)

Elemento essencial a constar na futura Lei Geral de Licenciamento Ambiental é assegurar o poder de decisão dos chamados órgãos intervenientes ou autoridades envolvidas. Pelo regramento atual, a depender dos impactos ambientais do empreendimento proposto e sua interferência a determinados elementos tutelados, a concessão da licença ambiental é condicionada à emissão de parecer favorável de instituições como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes), bem como seus equivalentes em âmbito estadual.

Essa atuação conjunta tem sua razão no fato de o órgão ambiental licenciador não deter os conhecimentos afeitos a cada instituição. Exatamente por isso não devem essas instituições emitir parecer meramente consultivo, sem vincular a decisão da autoridade licenciadora.

A proposição em análise, ao definir o conceito de autoridade envolvida, substitui a expressão “deve se manifestar”, por “pode se manifestar”

(inciso III do art. 3º), o que já representa uma diminuição da importância participativa dessas entidades.

A maior polêmica é a instituída pelo inciso I do art. 38 que, ao tratar das *premissas para a participação das autoridades envolvidas, dispõe que essas não serão vinculantes.*

Atribui-se às causas da morosidade dos procedimentos de licenciamento ambiental a demora na manifestação das autoridades envolvidas e as exigências complementares, após a definição de Termo de Referências e, em muitos casos, de estudos já realizados, de modo que se observa a não eficiência processual. Definir prazos e prever a manifestação das autoridades envolvidas na elaboração do TR é de extrema relevância para contribuir com a celeridade do andamento do licenciamento ambiental.

Ocorre que o PL, além de prever a não vinculação da manifestação das autoridades envolvidas (de modo contrário à versão alternativa, em seu art. 36, § 1º), dispõe que as autoridades envolvidas definirão as tipologias de atividades ou empreendimentos em cujo licenciamento haverá a sua respectiva participação (parágrafo único do art. 38 do PL), o que representa ampla possibilidade desses órgãos definirem situações diferentes entre si, a depender do Estado ou Município. Na versão do GT, a manifestação da autoridade envolvida também não é considerada vinculante, mas há previsão que tal manifestação seja considerada pela autoridade licenciadora (art. 40, § 1º, da versão do GT).

Além disso, o art. 39 rege a manifestação da respectiva autoridade no TR. Nesse artigo, encontra-se um dos aspectos mais sensíveis da proposição, que podemos considerar um retrocesso. Apenas as terras indígenas com a demarcação homologada estão sujeitas à manifestação da Funai, desconsiderando-se aquelas em processo de homologação. Segundo o Instituto Socioambiental (ISA), as terras indígenas não totalmente demarcadas correspondem a 41% do total, assim como os territórios quilombolas não

titulados (87% do total).²⁴ As alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I do art. 39 restringem a manifestação de autoridades envolvidas a terras indígenas com a demarcação homologada; que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados; ou áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos quilombos.

A proposição ainda limita fortemente a atuação dessas instituições intervenientes, pois condiciona sua participação no licenciamento a limites geográficos extremamente restritos, por meio de um anexo ao projeto que delimita uma determinada distância arbitrária em relação à localização do empreendimento.

Por outro lado, o PL alterou a versão do GT no sentido de o Instituto Chico Mendes não se manifestar apenas no caso de sobreposição da ADA ou da área de influência somente com unidades de conservação de proteção integral, mas quando na ADA existirem unidades de conservação ou suas respectivas zonas de amortecimento.

Importa anotar que o PL, por seu art. 58, altera o art. 36, § 3º da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000), que em sua redação vigente dispõe:

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo. (grifos nossos)

A redação proposta exclui a previsão da autorização prévia, nos seguintes termos do art. 58 do PL:

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

²⁴ Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/camara-aprova-texto-principal-de-projeto-que-praticamente-acaba-com-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

Essa alteração compromete de maneira absolutamente negativa a gestão das unidades de conservação da natureza, pois implicará intervenções nessas unidades em desacordo com seus objetivos, seus planos de manejo e suas necessidades de conservação. Não há quem possa melhor avaliar o impacto de um empreendimento em unidade de conservação ou sua zona de amortecimento do que seu órgão gestor. É totalmente inconveniente alijá-lo da decisão de definir os impactos toleráveis nas unidades que administra. A aprovação dessa alteração representará enorme retrocesso para o SNUC.

Cabe lembrar que as unidades de conservação são espaços territoriais especialíssimos, dotados de atributos naturais de extrema relevância e singularidade, o que justifica seu tratamento diferenciado e mais restritivo em relação a outras áreas. Qualquer proposta de intervenção nesses espaços deve ser rigorosamente avaliada e decidida pelos gestores de cada unidade.

Seção VIII – Dos prazos administrativos (arts. 43 a 47)

É imperativo que o projeto de lei a ser votado ofereça prazos razoáveis para manifestação conclusiva do órgão licenciador a respeito da concessão ou indeferimento da licença ambiental. Prazos exíguos carregam consigo o apelo à celeridade, contrapondo-se às críticas costumeiramente desferidas de morosidade do rito do licenciamento ambiental. O risco é o estabelecimento de uma exigência impraticável, dada a precariedade de pessoal porque passa a maioria dos órgãos ambientais. Caso a lei resultante se converta em causa de constrangimento aos agentes públicos responsáveis pelas análises ambientais, a consequência será a inefetividade do licenciamento ambiental, enquanto instrumento de política pública, e o fracasso em sua intenção de alcançar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, proteção ambiental e segurança social.

Os prazos previstos na proposição corrigiram os exíguos períodos propostos na versão do GT, sendo mais compatíveis com a realidade dos órgãos ambientais e já representam considerável avanço em relação à realidade atual e garantem a eficiência processual.

Seção IX – Das despesas do Licenciamento Ambiental (art. 48)

A Seção IX determina que correm às expensas do empreendedor, entre outros, despesas relacionadas à elaboração dos estudos ambientais, realização de audiências públicas, custeio de implantação, operação, monitoramento e eventual readequação das condicionantes ambientais. Há razoabilidade no artigo, na medida em que prescreve, inclusive, que os valores alusivos às cobranças do poder público relativos ao licenciamento ambiental devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade dos serviços prestados e estar estritamente relacionados ao objeto da licença ambiental (§ 1º do art. 48).

c) Capítulo III: Disposições complementares e afins

As disposições complementares e afins tratam de alterações de legislação vigente, bem como de regras que, a nosso ver, encontram-se dispostas topologicamente em outro capítulo da proposição.

O art. 50, ao prever que em casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública, ações de resposta imediata ao desastre podem ser executadas independentemente de licenciamento ambiental, com previsão de que o executor deve apresentar, em quinze dias, informações sobre as ações de resposta empreendidas, encontra-se disciplinado, com redação similar, no art. 8º. Ao prever os §§ 1º e 2º do art. 50 a apresentação, informação e intervenção da autoridade licenciadora na definição de orientação técnicas, entendemos que sua redação é mais coerente aos princípios da PNMA do que a do art. 8º. Sugerimos, outrossim, que tais informações sejam assinadas por responsável técnico.

O art. 54 estabelece o regramento a respeito dos limites à responsabilidade objetiva dos contratantes de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental e instituições de fomento. A apresentação de licença ambiental exime-os de sua responsabilidade. Entendemos que tal dispositivo contradiz o conceito de poluidor indireto introduzido pelo inciso IV do art. 3º da PNMA, nos seguintes termos: *poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.*

Na versão do GT, o dispositivo restringia-se às instituições supervisionadas pelo Banco Central e às entidades governamentais de fomento, redação que entendemos coerente ao disciplinar limites legais à responsabilidade indireta. Todavia, ampliá-la a qualquer contratante pressupõe que a responsabilidade seja direcionada apenas ao poluidor direto. No caso de poluição por vazamento decorrente de acidente, por exemplo, apenas ao navio carregador, e não ao proprietário da carga.

Tal dispositivo é antijurídico ao ferir a responsabilidade solidária ambiental. Ao se tratar de instituições de fomento, todavia, entendemos que há possibilidade de fixar limites ao nexo de causalidade para fins de determinação de responsabilidade, pois a relação de causalidade, nesses casos, é normativa. Conforme Érika Bechara aduz:

É correto e desejável que o poluidor indireto seja responsabilizado, pois é inadmissível que alguém que estimule ou contribua de forma relevante para um evento poluidor, muitas vezes extraindo altos benefícios dele, saia ileso em caso de dano ambiental, como se inocente fosse. Mas é preciso averiguar quem, aos olhos da lei, cria condições propícias para o dano ou está em posição de evitá-lo, pois apenas esses é que dão contribuição juridicamente relevante para o dano, podendo ser considerados poluidores indiretos e, nesta qualidade, serem civilmente responsabilizados em solidariedade com o poluidor direto.²⁵

Nos casos de instituições de fomento, a exigência da licença ambiental válida e regular nos parece ser uma premissa normativa razoável entre suas ações de averiguação da conformidade ambiental.

O art. 55 estabelece, a seu turno, o dever de as autoridades licenciadoras dos entes federativos apresentarem, aos chefes do Poder Executivo, relatórios sobre as condições de recursos para o cumprimento da Lei.

Quanto às alterações em outros diplomas legais, já comentamos o previsto no art. 58. O art. 59 é meritório por aumentar a pena do tipo penal

²⁵ Disponível em: <<https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Artigo-responsabilidade-poluidor-indireto-4.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2021.

previsto no art. 60 da Lei nº 9.605, de 1998, passando de um a seis meses, para a pena de dois meses a um ano. Trata-se do crime ambiental de fazer funcionar, instalar, construir, reformar ou ampliar empreendimento sem licença ou autorização do órgão ambiental competente.

Conclusão

Após a análise detalhada da proposição, concluímos pela necessidade de aprovação de um marco legal para o licenciamento ambiental no Brasil, porém entendemos que essa inovação legislativa necessária deve repudiar a tendência ao *laissez-faire* ambiental. Caso contrário, em vez de evitarmos a repetição de episódios trágicos como os de Mariana e de Brumadinho, estimularemos a proliferação deles.

Ao priorizar o interesse econômico sobre a proteção ambiental, caminha-se em linha contrária ao que há de mais moderno em termos de concepção de modelos de desenvolvimento, contrariando-se princípios básicos consagrados no direito brasileiro como o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da equidade intergeracional e o princípio do poluidor-pagador (pelo qual deve o agente responsável pelo dano ambiental responder pelos custos sociais da degradação causada por sua atividade impactante), entre outros.

O País já vem enfrentando demasiado desgaste na área ambiental, cabendo ao Congresso Nacional minimizar prejuízos ao Brasil diante da nova conjuntura internacional e de ações ambientais lideradas pelos Estados Unidos da América (EUA) e União Europeia.

Ademais, qualquer tipo de consideração sobre hierarquia entre crescimento econômico e proteção ambiental, ainda que pudesse haver dúvidas sobre a possibilidade de conciliar essas duas dimensões do desenvolvimento, os argumentos apresentados nesta nota evidenciam a inconstitucionalidade de proposições que venham a abolir o licenciamento ambiental para qualquer ramo de atividade que tenha potencial para degradar a qualidade ambiental.

Destarte, qualquer tentativa de relativizar a proteção ao meio ambiente, com o objetivo de favorecer um determinado setor econômico,

isentando um conjunto de atividades da obrigação de se submeterem ao licenciamento ambiental ou criando regras extremamente permissivas que descaracterizam esse instrumento de controle ambiental, fere o dispositivo constitucional estabelecido pelo art. 225 da Carta Magna.

Além disso, sobre diversos artigos da versão aprovada na CD, repudia-se a não discussão sobre o último relatório apresentado, que trouxe modificações importantes em comparação com versões apresentadas pelo GT e versão alterativa, conforme análise realizada.

A proposição, como aprovada foi, possui inúmeros pontos sensíveis e amplamente rechaçados por especialistas, com opiniões quase unânimes de que as tão almejadas desburocratização e segurança jurídica podem ensejar o efeito oposto, qual seja, o excesso de judicialização em processos de licenciamento.²⁶

No atual cenário econômico, há necessidade de tornar o processo eficiente, com regras claras, compatibilizando a participação popular e a manifestação de autoridades envolvidas. Ademais, são necessárias diretrizes nacionais objetivas e mínimas a fim de serem seguidas por órgãos ambientais estaduais e municipais, sob pena de uma ampla discricionariedade e pluralidade de regras e tipologias de empreendimentos opostos em unidades de federação distintas. Evita-se, assim, a indução de uma “guerra federativa” por regras mais flexíveis de licenciamento ambiental que poderia levar investidores a escolher as unidades federativas mais permissivas para seus empreendimentos, o que criaria um círculo vicioso de desproteção ambiental no País.

Necessário, ainda, haver maior coordenação e planejamento dos governos federal, distrital, estaduais e municipais quando da elaboração de projetos de infraestrutura e de desenvolvimento, para que se leve em consideração, em decisões estratégicas, a variável ambiental desde o início, de modo a integrar a gestão territorial e ambiental aos projetos de desenvolvimento. Assim, o licenciamento não será sobrecarregado.

²⁶ A esse respeito, vide opinião Suely Araújo e Fabio Feldmann. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/10/1923157-o-desafio-do-licenciamento-ambiental.shtml>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

O Senado Federal possui uma importante responsabilidade em alinhar as discussões parlamentares, “a fim de evitar redações equivocadas e que em nada facilitarão a desburocratização do processo de licenciamento ambiental no Brasil”, como opinam Marcelo Buzaglo Dantas e Gabriela Giacomolli.²⁷ Ainda segundo os especialistas em Direito Ambiental, “o que se espera é que o Senado Federal consiga aparar as arestas a fim de evitar que esse marco regulatório, tão relevante para o trato da matéria, perca-se no meio de histerias políticas de toda ordem”.

Por fim, consignamos que o alcance a um texto equilibrado no que tange à conciliação entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico representará considerável avanço desburocratizante e uniformizante do procedimento de licenciamento ambiental sem ameaçar o adequado controle de atividades que possam colocar em risco a segurança ambiental em todas as gamas de complexidade e esferas de competência.

²⁷ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-17/opiniao-consideracoes-pl-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 26 mai. 2021.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

KÄSSMAYER, K; MAIA NETO, J. Licenciamento Ambiental: uma Análise do Projeto de Lei nº 3.729, de 2004. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Junho 2021 (**Boletim Legislativo nº 93, de 2021**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos.

Contato:

Senado Federal
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller,
Gabinete 13-D
CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos