



PGR-00310618/2019

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª Câmara de Coordenação e Revisão
- Meio Ambiente e Patrimônio Cultural -

NOTA TÉCNICA Nº 08/2019 – 4ª CCR

Nota Técnica sobre a Subemenda Substitutiva Global de Plenário, que “dispõe sobre o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e institui a avaliação ambiental estratégica.”

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica tem como objetivo apresentar análise quanto a Subemenda Substitutiva Global de Plenário¹, que “dispõe sobre o licenciamento ambiental previsto no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e institui a avaliação ambiental estratégica.”

Referida subemenda, apresentada pelo Deputado Kim Kataguirí, é o texto-base do Grupo de Trabalho – Licenciamento Ambiental², sob sua coordenação, instituído com o objetivo de “analisar o marco legal concernente ao licenciamento ambiental brasileiro e apresentar propostas ao seu aperfeiçoamento.”

Importante destacar que as discussões no âmbito do grupo acontecem paralelamente à tramitação do Projeto de Lei nº 3.729/2004³, apensado ao Projeto de Lei nº 2.942/2019, que está tramitando em regime de urgência e aguarda a designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

1 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/outros-documentos/texto-base-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 21/06/2019.

2 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 21/06/2019.

3 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 21/06/2019.

2. ANÁLISE DA SUBEMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL DE PLENÁRIO

Segundo o Relator da proposta,

É importante reconhecer a relevância das resoluções sobre o tema que vêm sendo editadas nas últimas mais de três décadas pelo Conama. Entre muitas outras, destacam-se a Resolução nº 001/1986, que define os casos de estudo prévio de impacto ambiental – EIA, e a Resolução nº 237/1997, que apresenta regras gerais sobre as licenças. Mas também é preciso compreender que o licenciamento ambiental necessita de uma base jurídica nacional mais sólida, que assegure um mínimo de padronização nos processos a cargo dos entes federativos, sem prejuízo da complementação mediante legislação estadual, do Distrito Federal e municipal.

São notórios os problemas de conflitos entre as regras estabelecidas pelo Conama e a legislação dos entes federativos, e isso somente pode ser solucionado com normas nacionais técnica e juridicamente robustas. Com a edição da Lei Complementar nº 140/2011, os conflitos federativos sobre o licenciamento reduziram-se, mas estão longe de ser eliminados, pois não estão em pauta apenas indefinições sobre qual é a esfera de governo competente para a emissão da licença. Uma rápida busca nos sítios eletrônicos de nossos tribunais é suficiente para comprovar essa afirmação.

Também são frequentes os conflitos entre autoridades licenciadoras e empreendedores na aplicação da legislação atualmente em vigor, em quadro que mistura, de um lado, lacunas legais e, de outro, detalhamento normativo excessivo de alguns aspectos do licenciamento. As regras nacionais não são encontradas apenas em resoluções do Conama, agregam um conjunto de instruções normativas e portarias que apenas são compreendidas por especialistas, o que está longe de ser correto.

A Lei Geral do Licenciamento Ambiental não necessita ser longa e detalhada, pelo contrário. Mas é preciso que ela contemple os aspectos que são a essência do licenciamento ambiental: os tipos de rito (trifásico, com Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO, ou simplificado, em suas diferentes categorias); o conteúdo básico do EIA e outros estudos, ou diretrizes nesse sentido para as autoridades licenciadoras; regras claras quanto às condicionantes ambientais e outras medidas exigidas dos empreendedores; prazos máximos para a decisão das autoridades licenciadoras e, também, para os entes públicos que participam na condição de intervenientes (autoridades envolvidas) quando a atividade ou empreendimento afeta terras indígenas ou quilombolas, bens do patrimônio cultural ou unidades de conservação abrangidas pela Lei nº 9.985/2000.

Também é importante avançar em direção a inovações, como a avaliação ambiental estratégica (AAE) e a realização da análise de risco ambiental nas atividades e empreendimentos em que esse elemento for componente necessário. A Resolução nº 237/1997 do Conama menciona o risco ambiental, mas ele tem sido praticamente desconsiderado pelas autoridades licenciadoras, deficiência que precisa ser sanada, como dolorosamente nos ensinaram as tragédias de Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais.

É justamente por essas razões, entre outras, que se afiguram pertinentes e relevantes os comentários e sugestões que serão apresentadas a diversos dispositivos da subemenda em tela,

como se verá no prosseguimento.

2.1 Artigo 1º

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei, denominada Lei Geral de Licenciamento Ambiental, estabelece normas gerais para o licenciamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, previsto no art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e institui a **avaliação ambiental estratégica (AAE)**.

[...]

Preliminarmente, o fecho do art.1º “e institui a avaliação ambiental estratégica (AAE)” merece uma atenção especial, que deve ser bem considerada no amplo debate sobre a Lei Geral do Licenciamento ambiental, uma vez que sua adoção não pode admitir contradições dentro da integralidade do texto legal, ou seja, a introdução desse conceito deve pautar a coerência de todos os seus dispositivos.

A par disso, Segundo o Ministério do Meio Ambiente⁴,

2. Fundamentos da AAE

2.1 Objetivos

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica – a respeito da implementação de uma política, um plano ou um programa – poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade do uso dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento.

Entre os benefícios que se podem esperar como resultado da aplicação da AAE, destacam-se os

2. Fundamentos da AAE

2.1 Objetivos

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica – a respeito da implementação de uma política, um plano ou um programa – poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade do uso dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento.

4 BRASIL. Avaliação ambiental estratégica --- Brasília; MMA/SQA, 2002, 92p. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/aae.pdf> . Consulta em 18/06/2019.

Entre os benefícios que se podem esperar como resultado da aplicação da AAE, destacam-se os seguintes:

- visão abrangente das implicações ambientais da implementação das políticas, planos e programas governamentais, sejam eles pertinentes ao desenvolvimento setorial ou aplicados a uma região;
- **segurança de que as questões ambientais serão devidamente tratadas;**
- **facilitação do encadeamento de ações ambientalmente estruturadas;**
- **processo de formulação de políticas e planejamento integrado e ambientalmente sustentável;**
- **antecipação dos prováveis impactos das ações e projetos necessários à implementação as políticas e dos planos e programas que estão sendo avaliados; e**
- **melhor contexto para a avaliação de impactos ambientais cumulativos potencialmente gerados pelos referidos projetos.**

A contribuição para um processo de sustentabilidade, a geração de um contexto de decisão mais amplo e integrado com a proteção ambiental e a melhor capacidade de avaliação de impactos cumulativos constituem os benefícios mais notáveis da AAE, em sua capacidade de instrumento de política ambiental. Além do mais, a AAE traz o benefício de facilitar a avaliação individual dos projetos implantados como resultado dos planos e programas que lhes deram origem.

Segundo Sadler (1996 e 1998)⁵, a AAE relaciona-se diretamente aos seguintes benefícios:

Apoiar o processo de promoção do desenvolvimento sustentável:

- Decisão que integra aspectos ambientais e de desenvolvimento
- Formulação de políticas e planos ambientalmente sustentáveis
- Consideração de opções e alternativas ambientais melhores e mais praticáveis

Fortalecer e facilitar a avaliação de impacto ambiental de projetos

- Identificação, o mais cedo possível, dos impactos potenciais das políticas, planos e programas de governo e dos efeitos ambientais cumulativos das ações e projetos necessários à sua implementação
- Consideração das questões estratégicas relacionadas à justificativa da necessidade e às propostas de localização dos futuros projetos
- Redução do tempo e dos recursos necessários à avaliação de impacto ambiental de projetos individuais. (sem grifo no original).

Por essa razão, os comentários feitos a seguir em relação a diversos dispositivos da Subemenda Substitutiva Global de Plenário têm, também, a finalidade de fazer com que o texto

5 *Apud* BRASIL. Avaliação ambiental estratégica --- Brasília; MMA/SQA, 2002, 92p, p. 13. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/aae.pdf> . Consulta em 18/06/2019.

legal resultante seja coerente com o ideário contido no conceito de Avaliação Ambiental Estratégica.

2.2 Artigo 2º

[...]

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – área diretamente afetada (ADA): área de intervenção, necessária para a implantação, manutenção e operação de atividades ou empreendimentos;

II – área de influência: área que sofre os impactos ambientais diretos da construção, instalação, ampliação e operação de atividade ou empreendimento, conforme delimitação apontada no estudo ambiental:

- a) Fundação Nacional do Índio – Funai;
- b) Fundação Cultural Palmares – FCP;
- c) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e demais autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural; e
- d) órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC;

IV – autoridade licenciadora: órgão ou entidade da administração pública, integrante do Sisnama, competente pelo licenciamento ambiental na forma da Lei Complementar nº 140, de 2011, que detém o poder decisório e responde pela emissão e renovação das licenças ambientais;

V – avaliação ambiental estratégica (AAE): instrumento de apoio à tomada de decisão, que subsidia opções estratégicas de longo prazo, promove e facilita a integração dos aspectos ambientais com os socioeconômicos, territoriais e políticos nos processos de planejamento e formulação de políticas, planos e programas governamentais;

VI – condicionantes ambientais: medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, de modo a evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos identificados nos estudos ambientais, observados os requisitos estabelecidos nesta Lei;

VII – empreendedor sujeito ao licenciamento ambiental: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável por atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente;

VIII – estudo ambiental: estudo relativo aos aspectos e impactos ambientais de atividade ou empreendimento, apresentado pelo empreendedor como subsídio no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental;

IX – estudo prévio de impacto ambiental (EIA): estudo ambiental de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, realizado previamente à análise de sua viabilidade ambiental;

X – licença ambiental: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora autoriza a instalação, a ampliação, a modificação ou a operação de atividade ou empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, estabelecendo as condicionantes ambientais cabíveis;

XI – licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora;

XII – licença ambiental única (LAU): licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação, em uma única etapa;

XIII – licença de instalação (LI): licença que autoriza a instalação de atividade ou empreendimento, aprova os planos, programas e projetos de prevenção, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos e de maximização dos impactos positivos e estabelece condicionantes ambientais;

XIV – licença de operação (LO): licença que autoriza a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para operação e, quando necessário, para a sua desativação;

XV – licença de operação corretiva (LOC): ato administrativo que regulariza atividade ou empreendimento que opera sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade e conformidade com as normas ambientais;

XVI – licença prévia (LP): licença que atesta, na fase de planejamento, a viabilidade ambiental de atividade ou empreendimento quanto à sua concepção e localização, e estabelece requisitos e condicionantes ambientais;

XVII – licenciamento ambiental: processo administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente;

XVIII – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em caráter supletivo, os órgãos estaduais, municipais e distrital, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais, municipais e distrital, nas respectivas esferas de atuação;

XIX – relatório de caracterização do empreendimento (RCE): documento a ser apresentado no procedimento de licenciamento ambiental por adesão e compromisso, com caracterização e informações técnicas sobre a instalação e operação da atividade ou empreendimento.

XX – relatório de controle ambiental (RCA): documento exigido no procedimento de licenciamento ambiental corretivo contendo dados, informações, identificação dos passivos e dos impactos ambientais de atividade ou empreendimento em operação e, quando couber, medidas mitigadoras, de controle e de monitoramento ambiental;

XXI – relatório de impacto ambiental (Rima): documento que reflete as conclusões do EIA, apresentado de forma objetiva e com informações em linguagem acessível ao público em geral, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens da atividade ou empreendimento, bem como as consequências ambientais de sua implantação, com o conteúdo mínimo previsto nesta Lei;

XXIII – termo de referência (TR): documento emitido pela autoridade licenciadora que estabelece o conteúdo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para avaliação dos impactos ambientais decorrentes da atividade ou empreendimento;

XXIV - impacto ambiental: alterações, benéficas ou adversas, no meio ambiente, causadas por empreendimento ou atividade em sua área de influência;

XXV - porte do empreendimento: dimensionamento do empreendimento com base em critérios preestabelecidos pelo órgão licenciador, de acordo com cada tipologia; e

XXVI - potencial poluidor ou degradador da atividade: avaliação qualitativa ou quantitativa da capacidade da atividade vir a causar impacto ambiental negativo, considerando critérios de natureza, porte e as alternativas tecnológicas propostas para sua implantação e operação.

[...]

A redação dos incisos I e II desse artigo acaba por confundir os conceitos. O que se considera ADA (inc. I) é, em verdade, a poligonal do empreendimento. A ADA contudo, não se resume a isso, obviamente.

Já a Área de Influência, tal como conceituada no inc. II, assemelha-se à definição correta de ADA. Ou seja, **o que se considera “área de influência” é, em verdade, ADA**. Por conseguinte, o que se deve entender por Área de Influência – aquela que se sujeita aos impactos diretos e **indiretos** do empreendimento – é desconsiderado no PL, na medida em que são excluídos do diagnóstico ambiental (e das condicionantes, medidas mitigadoras/compensatórias, PBAs e compensação ambiental) os impactos indiretos da atividade ou empreendimento.

Os impactos indiretos deixam de ser considerados e deixam de ter condicionantes voltadas para mitigá-los, evitá-los ou compensá-los. O texto não faz a diferenciação entre área de influência e limites geográficos da área diretamente afetada pelo empreendimento. De fato, são dois conceitos distintos: o primeiro é o espaço onde se verifica a influência do empreendimento, independentemente dos limites geográficos; o segundo é o sítio do empreendimento.

Não consta, também, o conceito de “área de estudo”. É necessário distinguir “área de estudo” de “área de influência”. A área de estudo deve ser estabelecida pelo órgão ambiental competente e indicada nos termos de referência dos estudos ambientais, enquanto a área de influência (a que sofre os efeitos ambientais do empreendimento), somente poderá ser reconhecida após a análise espacial dos impactos previstos.

Talvez por erro material não consta o texto do inciso III antes das alíneas.

Com relação ao inciso VI, sugere-se alterar a redação para incluir o controle dos efeitos ambientais adversos do empreendimento, a maximização dos efeitos ambientais benéficos e a garantia de recursos futuros para o implemento de ações de recuperação ambiental exigidas no licenciamento ou decorrentes da operação do empreendimento.

O licenciamento e os estudos ambientais passarão a tratar exclusivamente de matéria ambiental. Isso fica claro, entre outros artigos, na definição de estudos ambientais, que remete apenas aos aspectos ambientais de um empreendimento e não aos aspectos ambientais, sociais e culturais de um empreendimento. É importante se definir previamente se o termo ambiental será interpretado de forma abrangente, a qual inclui os aspectos sociais e culturais. Atualmente já está bastante difundido e aceito o conceito de socioambientalismo, o que deveria estar refletido no presente substitutivo.

Ao que parece, a intenção é mesmo excluir a valoração de impactos sociais para fins de licenciamento ambiental. Não se pode, contudo, implantar um empreendimento desconsiderando os seus impactos no meio antrópico (sociocultural). Se assim fosse, não teria sentido a participação, no licenciamento, de autoridades envolvidas (FUNAI, Fundação Palmares e outras).

A licença ambiental por adesão e compromisso (LAC), inciso XI, subverte a lógica do licenciamento e viola os princípios do direito ambiental, podendo resultar no aumento das judicializações.

Ressalte-se que a LAC vem sendo contestada em ações judiciais e **na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5014**, ajuizada pela PGR.

Se admitido excepcionalmente o licenciamento por adesão e compromisso, é necessário que se estabeleça previamente, em ato normativo de caráter nacional, balizas e critérios gerais para a utilização desse procedimento e apenas nos casos de atividades de pequeno porte, baixo potencial poluidor e reduzida relevância ambiental da área/local, conforme tipologias e parâmetros definidos pelo Conama.

A previsão de LAC ignora as realidades locais diferenciadas, como se os impactos e seus efeitos se manifestassem no meio ambiente da mesma forma, não importando o bioma ou a bacia hidrográfica em que se insere, o que, do ponto de vista técnico, é inconcebível, se considerarmos questões como a vazão da bacia hidrográfica impactada e a qualidade da água dessa bacia (parâmetros físicos, químicos e biológicos); ou o ar atmosférico, se já saturado ou não de poluição; ou, ainda, em relação à fauna e à flora presentes na região, se há ou não espécies

ameaçadas de extinção; entre outros inúmeros exemplos.

O PL ignora a importância de se realizar o diagnóstico ambiental da área no estudo ambiental, sem mencionar os impactos sobre as populações humanas. A declaração será feita pelo empreendedor (sistema autodeclaratório), por meio eletrônico, sem a devida verificação (prévia) ou fiscalização por parte do órgãos licenciador. Também não há previsão de validação dos dados pela autoridade licenciadora. Emitir licença ambiental pela simples adesão – e compromisso – a critérios e condições preconcebidas, sem análise da modelagem dos sistemas/condições ambientais e peculiaridades do caso concreto, e a partir da mera declaração do interessado, resultará na subversão da lógica do escopo e finalidades do licenciamento, em dissonância com os princípios da precaução, da prevenção e da qualidade/eficácia da proteção ambiental.

2.3 Artigo 3º

CAPÍTULO II DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Seção 1

Disposições Gerais

Art. 3º A construção, a instalação, a ampliação, a modificação e a operação de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente estão sujeitas a prévio licenciamento ambiental perante a autoridade licenciadora integrante do Sisnama, sem prejuízo das demais licenças e autorizações cabíveis.

§ 1º Os entes federativos definirão as tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 2011, e excetuando-se as atividades e empreendimentos declarados isentos de licenciamento pelo art. 7º desta Lei.

§ 2º Até que sejam definidas as tipologias conforme o § 1º, cabe à autoridade licenciadora adotar o procedimento em vigor até a data da publicação desta lei.

§ 3º A lista das tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental referida no § 1º deverá ser atualizada sempre que necessário.

O problema em atribuir competência aos órgãos estaduais e **municipais**, para definirem tipologias de empreendimentos a serem dispensados de licenciamento ambiental, reside na possibilidade de se criar políticas de incentivo ou atrativas para determinados empreendimentos em determinados estados da federação, a despeito da proteção ambiental, em função de diferentes critérios adotados para tal fim.

A regulamentação deveria ser federal, a fim de evitar a corrida para a instalação de determinados empreendimentos em Estados que, na realidade, deveriam preservar seus atributos ambientais. Diferentes critérios podem gerar diferentes graus de proteção ambiental. O órgão formulador de política ambiental (MMA) deve encarregar-se dos estudos necessários para essa regulamentação em nível nacional. O CONAMA deve ser o responsável pela definição de diretrizes das tipologias de empreendimentos que serão dispensados do licenciamento para todo o Brasil, de forma a evitar a adoção de critérios muito díspares entre os Estados, e ainda a adoção de políticas regionais de incentivo em detrimento da proteção ambiental.

Caso contrário, maior será o potencial de atrair empreendimentos quanto menor for o rigor da política ambiental adotada pelo ente federativo, o que poderá ocasionar uma escalada de flexibilização das exigências do licenciamento, com déficit de proteção ambiental.

Deve haver uma orientação nacional, sob pena de se diminuir progressivamente essa proteção. É extremamente prejudicial à consecução de uma política nacional de meio ambiente possibilitar essa independência aos entes federativos quanto à definição de critérios de classificação de empreendimentos, inclusive para fins de dispensa, com conseqüente variação no grau de proteção ambiental, o que contraria a ideia de “Lei Geral do Licenciamento”, pois não trará parâmetros gerais a fim de dar coesão ao procedimento em âmbito nacional.

2.4 Artigos 4º, 5º e 6º

[...]

Art. 4º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licenças ambientais:

- I – licença prévia (LP);
- II – licença de instalação (LI);
- III – licença de operação (LO);
- IV – licença ambiental única (LAU);
- V – licença por adesão e compromisso (LAC); e
- VI – licença de operação corretiva (LOC).

§ 1º São subsídios para a emissão das licenças ambientais:

- I – EIA ou demais estudos ambientais, conforme TR definido pela autoridade licenciadora, para a LP;
- II – projeto básico ambiental ou similar, acompanhado dos elementos de projeto de engenharia e relatório de cumprimento das condicionantes ambientais, conforme cronograma físico, para a LI;

III – relatório de cumprimento das condicionantes ambientais, conforme cronograma físico, para a LO;

IV – estudo ambiental e elementos de projeto de engenharia, para a LAU;

V – RCE, para a LAC; ou

VI – RCA, para a LOC.

§ 2º A LI pode autorizar teste operacional ou teste de avaliação prévia dos sistemas de controle de poluição da atividade ou empreendimento.

§ 3º Excepcionalmente, tendo em vista a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou empreendimento, podem ser definidas licenças específicas por ato normativo da autoridade competente.

§ 4º A licença de instalação de empreendimentos lineares destinados aos modais ferroviário e rodoviário, minerodutos, gasodutos, oleodutos, assim como subestações, serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica, deverá contemplar programas e condicionantes ambientais, de forma a permitir o início da operação logo após o término de suas instalações, total ou em trechos.

Art. 5º As licenças ambientais devem ser emitidas observados os seguintes prazos de validade:

I – para a LP, no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos à atividade ou empreendimento aprovado pela autoridade licenciadora;

II – o prazo de validade da LI e da LP aglutinada à LI do procedimento bifásico (LP/LI) será de no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de instalação da atividade ou empreendimento, aprovado pela autoridade licenciadora; e

III – o prazo de validade da LAU, da LO, da LI aglutinada à LO do procedimento bifásico (LI/LO) e da LOC considerará os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 5 (cinco) anos.

§ 1º Os prazos previstos no inciso III do caput serão ajustados pela autoridade licenciadora se a atividade ou empreendimento tiver tempo de finalização inferior a eles.

§ 2º Os prazos máximos de validade das licenças previstas no inciso III serão determinadas pela autoridade licenciadora, de forma justificada, e não poderão ser emitidas por período indeterminado.

Art. 6º A renovação de licença ambiental deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora.

§ 1º As licenças ambientais podem ser renovadas sucessivamente, respeitados em cada renovação os prazos máximos previstos no art. 5º desta Lei.

§ 2º A renovação da licença deve observar as seguintes condições:

I – a da LP e da LI é precedida de análise sobre a manutenção ou não das condições que lhe deram origem; e

II – a da LO é precedida de análise da efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, determinando-se os devidos ajustes, se necessários.

§ 3º A LO pode ser renovada automaticamente, por igual período, a partir de declaração do empreendedor, em formulário disponibilizado na internet, desde que a autoridade licenciadora ateste o atendimento conjunto das seguintes condições:

I – as características e o porte da atividade ou empreendimento não tenham sido alterados;

II – a legislação ambiental aplicável à atividade ou empreendimento não tenha sido alterada; e

III – as condicionantes ambientais aplicáveis tenham sido cumpridas.

§ 4º Na renovação da LAU, da LP/LI e da LI/LO, aplicam-se no que couber as disposições dos §§ 1º a 3º deste artigo.

Com relação à LAU, a LO, a LI aglutinada à LO do procedimento bifásico (LI/LO) e a LOC, inciso III do art. 5º, é necessário que haja a definição, também, de um prazo máximo de validade, pois é comum que a avaliação do cumprimento das condicionantes seja procedida, com o rigor devido, justamente por ocasião do requerimento de renovação da licença. Ademais, qualquer empreendimento, e seus impactos, estão sujeitos a variações ao longo do tempo, o que recomenda a reavaliação periódica de condicionantes e medidas protetivas.

Permitir a renovação sucessiva e automática da LO (cujo prazo máximos de validade sequer foi previsto na lei), **a partir de mera declaração do empreendedor** de que as características e porte do empreendimento ou atividade (e a legislação aplicável) não teriam sido alterados é relegar o devido cumprimento e monitoramento das condicionantes e dos impactos da atividade à completa inutilidade. E quem pode/deve aferir tais circunstâncias, assim como o cumprimento das condicionantes, é o órgão licenciador.

2.5 Artigos 7º e 8º

Art. 7º Não estão sujeitos a licenciamento ambiental atividades ou empreendimentos:

I - as atividades de cultivo de espécies de interesse agrícola, com culturas perenes, semiperenes ou temporárias, de silvicultura de florestas plantadas e pecuária extensiva em áreas de uso alternativo do solo, exceto quando houver restrições legais às mesmas.

II – pesquisa de natureza agropecuária, que não implique em 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;

III – de caráter militar previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, nos termos de ato do Poder Executivo;

IV – de serviços e obras direcionados à melhoria, modernização, manutenção e ampliação de capacidade em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção; e

V – que não se incluam na lista de atividades ou empreendimentos qualificados como potencialmente causadores de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente estabelecida pelos entes federativos na forma dos §§ 1º a 3º do art. 3º desta Lei.

VI - instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição e das instalações operacionais de coleta, transporte e tratamento dos esgotos sanitários, sem prejuízo do licenciamento da destinação final dos resíduos oriundos dos processos de tratamento de água e de esgoto.

VII - Obras de pesquisa de caráter temporário, de execução de obras que não resultem em instalações permanentes, bem como aquelas que possibilitem a melhoria ambiental;

§ 1º O empreendedor pode solicitar declaração da autoridade licenciadora da não sujeição de atividade ou empreendimento ao licenciamento ambiental, nos termos deste artigo.

§ 2º A dispensa prevista no inciso V do caput deste artigo estende-se aos mesmos serviços e obras inclusos em atividades ou empreendimentos objeto de termo de compromisso de processo de licenciamento corretivo.

§ 3º As não sujeições ao licenciamento ambiental não eximem o empreendedor da obtenção de autorização de supressão de vegetação, nos casos previstos em lei.

Parágrafo único. Para as atividades relacionadas no inciso I, a não sujeição ao licenciamento ambiental será atestada mediante a declaração de conformidade da atividade agropecuária e florestal a ser obtida junto ao Sistema do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

a) A declaração de conformidade da atividade agropecuária deverá considerar a adequação das atividades agropecuárias e florestais, inclusive às dispensadas de licenciamento ambiental, às medidas de controle ambiental, bem como às adequações relacionadas ao controle fitossanitário, uso de agrotóxicos e disposição final de embalagens e resíduos, à conservação do solo e água, bem como às boas práticas agropecuárias e recomendações técnicas, estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 8º No licenciamento ambiental de competência municipal ou distrital, a aprovação do projeto de atividade ou empreendimento deve ocorrer mediante a emissão de licença urbanística e ambiental integrada nos seguintes casos:

I – regularização fundiária ou urbanização de núcleos urbanos informais;

II – parcelamento de solo urbano;

III – instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais; e

IV – instalações operacionais de coleta, transporte e tratamento de esgoto.

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 inconstitucional, por violação do art. 225 da CF/88 e dos princípios do poluidor pagador, do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução.

Se admitida **excepcionalmente** a isenção de licenciamento ambiental, as hipóteses de dispensa/simplificação do licenciamento ou os parâmetros a serem observados pelas autoridades licenciadoras para dispensá-lo deveriam ser estabelecidos pelo CONAMA em ato normativo de caráter nacional. O mesmo se aplicaria para a definição das hipóteses de empreendimentos passíveis de licenciamento simplificado.

A situação se agrava na medida em que, nos termos do PL (§ 1º do art. 3º e inc. V do art. 7º), cada ente federativo poderá predefinir a sua lista (tipologias) de empreendimentos/atividades sujeitas **ou não** ao licenciamento ambiental, sem a observância de qualquer baliza/parâmetro uniformizador de caráter nacional e das peculiaridades do caso concreto (porte da atividade, características socioambientais do local, tecnologia adotada etc).

Ressalte-se, ainda, que a dispensa de licenciamento poderia resultar na isenção de pagamento da compensação ambiental devida.

A redação desse artigo 7º e incisos é perigosamente vaga, pois possibilita enquadrar uma série de atividades não explicitadas de forma clara na dispensa do licenciamento. Além disso, o inciso I prevê a dispensa de licenciamento para uma das atividades de maior impacto ambiental, como as atividades agrossilvipastoris, haja vista, por exemplo, o crescente uso de agrotóxicos no país, entre outros impactos.

Nesse contexto, é importante mencionar a existência de precedente do Supremo Tribunal Federal⁶ declarando inconstitucional lei que dispensa o licenciamento ambiental ou a exigência de Estudo de Impacto Ambiental para tais atividades, inclusive por violação ao art. 225 da

⁶ Conforme ADI 1086-7/SC:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRAIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPÚBLICA. 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 precedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque. **Plenário, 07.6.2001. Acórdão, DJE 10.08.2001.**

CF/88, entre outros fundamentos.

Já o inciso IV prevê a dispensa de licenciamento para atividades impactantes como a ampliação de obras rodoviárias e ferroviárias, o que pode implicar a construção de uma nova faixa de rodagem ou na pavimentação de extensa rodovia em áreas sensíveis. Como se sabe, a pavimentação de vias provoca aumento considerável de circulação funcionando como um vetor de desenvolvimento local e regional e com isso acarretando vários outros impactos diretos e indiretos que deixarão de ser analisados. Não se trata apenas de conservação e manutenção, como quer fazer parecer o dispositivo.

Além das medidas ambientais protetivas e demais exigências próprias do licenciamento ambiental, a dispensa de licenciamento, no caso de ampliação, isentaria o empreendedor, também, do pagamento da compensação ambiental devida.

Além das hipóteses legais de dispensa, cada ente federativo poderá predefinir a sua lista de atividades não sujeitas ao licenciamento ambiental, sem a observância de qualquer baliza/parâmetro uniformizador de caráter nacional e das peculiaridades do caso concreto, **o que tende a fragilizar ainda mais a proteção ambiental.**

Faculta ao empreendedor (verbo “pode”) solicitar declaração da autoridade licenciadora de não sujeição ao licenciamento. Ou seja, caso queira, **o próprio empreendedor poderá definir se a atividade ou empreendimento que pretende instalar se enquadra ou não na lista de isenções previstas no art. 7º**, o que é absolutamente incompatível com os fins do licenciamento ambiental.

Por fim, o art. 8º não traz previsão de uma futura regulamentação para a licença ambiental e urbanística integrada prevista no artigo.

2.6 Artigo 9º

Art. 9. O gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de prioridade, aplicando-se em todos os casos a diretriz de maximização dos impactos positivos da atividade ou empreendimento:

I – evitar os impactos ambientais negativos;

II – minimizar os impactos ambientais negativos; e

III – compensar os impactos ambientais negativos, na impossibilidade de observância dos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 1º As condicionantes ambientais devem ter fundamentação técnica que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento identificados nos estudos requeridos no processo de licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos.

§ 2º As atividades ou empreendimentos com áreas de influência sobrepostas total ou parcialmente podem, a critério da autoridade licenciadora, ter as condicionantes ambientais executadas de forma integrada, desde que definidas formalmente as responsabilidades por seu cumprimento.

§ 3º As condicionantes estabelecidas não poderão obrigar o empreendedor a implantar, manter e/ou operar serviços de responsabilidade do poder público.

§ 4º O empreendedor poderá solicitar, de forma fundamentada, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão das condicionantes ambientais ou a prorrogação do seu prazo, recurso que deve ser respondido de forma motivada e fundamentada pela autoridade licenciadora, a qual poderá readequar seus parâmetros de execução, suspendê-las ou cancelá-las.

§ 5º O recurso de que trata o §4º terá efeito suspensivo, ficando a condicionante objeto do recurso sobrestada até manifestação final da autoridade licenciadora.

§ 6º O descumprimento de condicionantes das licenças ambientais, sem a devida justificativa técnica, sujeitará o empreendedor às sanções penais e administrativas previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e seu regulamento ou legislação estadual ou municipal correlata, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

Tais disposições, **notadamente o § 5º**, sujeitam a definição e o cumprimento das condicionantes a uma condição puramente potestativa, especialmente se consideradas as carências estruturais, orçamentárias e de recursos humanos das autoridades licenciadoras (principalmente nos estados e municípios). Ou seja, **basta que o empreendedor solicite a revisão ou prorrogação do prazo das condicionantes para que elas deixem de ser exigidas e cumpridas** até que a autoridade licenciadora consiga deliberar sobre a solicitação. **A condicionante não pode ser suspensa pela mera solicitação do empreendedor** seguida da mora, que pode ser justificável, da autoridade licenciadora.

Tal disposição legal teria o condão de **obrigar a autoridade licenciadora a renovar a licença ambiental ou conceder a licença subsequente ainda que o empreendedor descumprisse quaisquer das condicionantes ambientais**, inclusive aquelas essenciais à instalação ou funcionamento da atividade e à sua viabilidade ambiental, as quais, se não cumpridas, impedem a renovação/concessão da licença ambiental. Isso porque a única consequência do descumprimento de condicionantes (“sem a devida justificativa técnica”), além da reparação de possíveis danos, seria sujeitar o empreendedor a eventuais sanções penais (descumprir condicionante, contudo, é conduta penalmente atípica) e administrativas. O dispositivo sequer mencionada as sanções cíveis,

possivelmente no intuito de evitar o manejo de ações cíveis que resultem na paralisação da atividade.

Esse dispositivo, portanto, viola os princípios da prevenção e do desenvolvimento sustentável, além de ser incompatível com os fins do licenciamento ambiental.

2.7 Artigo 12

Art. 12. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios, bem como da inscrição do Cadastro Ambiental Rural (CAR) no SICAR, ou ainda autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

Parágrafo único. A aplicação do caput não desobriga o empreendedor do atendimento da legislação aplicável aos referidos atos administrativos, nem de os estudos referentes ao licenciamento ambiental levarem em consideração o Plano Diretor municipal referido no art. 182, § 1º, da Constituição ou legislação equivalente.

Contrariando, entre outras normas, o disposto no art. 10, § 1º, da Resolução Conama 237/97, e os princípios da prevenção/precaução e do desenvolvimento sustentável, tal disposição legal deixa de exigir as devidas autorizações e outorgas dos demais órgãos competentes, a exemplo da outorga (ou guia de utilização) para extração de minério (DNIT), da autorização de natureza urbanística (de conformidade com a legislação de uso e ocupação do solo) e da outorga para o uso da água. Ressalvada, apenas a ASV, porque expedida por órgãos do Sisnama.

Assim, o empreendedor poderia, em tese, exercer a atividade sem que, em nenhum momento do licenciamento ambiental, lhe seja exigida a comprovação de que está autorizado a fazê-lo pelos órgãos competentes, o que estimula atividades ilícitas, com consequências gravemente lesivas para o meio ambiente.

2.8 Artigo 13

Seção 2

Dos Procedimentos

Art. 13. O licenciamento ambiental poderá ocorrer pelo procedimento trifásico ou simplificado.

§ 1º O procedimento de licenciamento ambiental a ser empregado e o estudo ambiental a ser exigido serão definidos pelos entes federativos, no âmbito das

competências definidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, por meio do enquadramento do empreendimento ou atividade de acordo com os critérios de natureza, porte e potencial poluidor.

§ 2º O procedimento de licenciamento ambiental deverá ser compatibilizado com as etapas de planejamento, implantação e operação dos empreendimentos, considerando, quando couber, os instrumentos de planejamento territorial disponíveis como os Zoneamentos Ecológicos-Econômico e a Avaliação Ambiental Estratégica.

Há neste dispositivo uma excessiva discricionariedade das autoridades licenciadoras, inclusive no âmbito dos Estados (e Municípios) e em relação a aspectos relevantes do licenciamento ambiental, notadamente quanto à escolha da modalidade/rito e à dispensa de licenciamento, sem o correspondente estabelecimento de parâmetros e critérios para fins de orientar e reger tal discricionariedade. Se aplicam aqui, ainda, as considerações referidas no art. 3º, §1º, e art. 7º do PL.

2.9 Artigo 14

Art. 14. O licenciamento trifásico envolve a emissão sequencial de LP, LI e LO.

§ 1º No caso de atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, o licenciamento trifásico exigirá EIA na fase de LP.

§ 2º Excepcionalmente, podem ser exigidas apenas duas licenças no procedimento com EIA, quando:

I – a LP, a LI ou a LO, isoladamente, forem incompatíveis com a natureza da atividade ou empreendimento, nos termos de ato dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama; ou

II – a atividade ou empreendimento estiver incluído em política, plano ou programa governamental que tenha sido objeto de AAE, previamente aprovada pelos órgãos central, seccionais ou locais do Sisnama, em suas respectivas esferas de competência.

§ 3º Até que seja publicado o ato previsto no inciso I do § 2º deste artigo, a autoridade licenciadora pode, de forma motivada, decidir quanto à emissão concomitante de licenças..

§ 4º Na hipótese prevista no inciso II do § 2º deste artigo, as análises realizadas no âmbito da AAE poderão resultar na dispensa parcial do conteúdo do EIA, a critério da autoridade licenciadora.

A simplificação se refere à supressão de fases do processo, reduzindo potencialmente a eficácia da atuação do órgão público e fração do seu poder de polícia, o qual fica eximido da obrigação de avaliar atendimento a condicionantes que seriam estabelecidas em licenças suprimidas. O dispositivo não se justifica, porque não há nenhuma correlação lógica entre a AAE e

o que ela propicia, e o rito trifásico e o que ele representa. A AAE é avaliação ambiental, permitindo, se muito, a simplificação do estudo ambiental (EIA) – o que já é objeto do §4º desse artigo –, enquanto o rito garante a eficácia do licenciamento, a qualidade da intervenção, o monitoramento e a gestão de riscos e impactos.

No parágrafo 4º, sugere-se substituir a expressão "dispensa" por "incorporação", porque trata-se, de fato, de incorporação, ao EIA, dos estudos já realizados no âmbito da AAE.

2.10 Artigos 15, 16, 17 e 18

Art. 15. O licenciamento ambiental pelo procedimento simplificado, observado o disposto no parágrafo 1º do art. 12, poderá ser:

I – bifásico;

II – em fase única; ou

III – por adesão e compromisso.

Art. 16. O procedimento bifásico aglutina duas licenças em uma única licença e será aplicado nos casos em que as características da atividade ou empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme avaliação da autoridade licenciadora.

§ 1º A autoridade licenciadora definirá na emissão do TR as licenças que poderão ser aglutinadas, podendo ser a LP com a LI (LP/LI) ou a LI com a LO (LI/LO).

§ 2º A autoridade licenciadora estabelecerá o estudo ambiental pertinente que subsidiará o licenciamento ambiental pelo procedimento bifásico.

Art. 17. O procedimento em fase única avalia em uma única etapa a viabilidade ambiental e autoriza a instalação e operação da atividade ou empreendimento, com a emissão da LAU.

Parágrafo único. A autoridade licenciadora deve definir o conteúdo do estudo ambiental que subsidia o licenciamento ambiental pelo procedimento em fase única.

Art. 18. O licenciamento ambiental por adesão e compromisso será assegurado, desde que conhecidas as características ambientais da área de implantação, e estabelecidas as condições de operação da atividade ou empreendimento pelo órgão ambiental competente.

Em fevereiro de 2016 a PGR ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5.475/DF contra o art. 12 da Lei Complementar nº 5/1994, alterado pela Lei Complementar nº 70/2012, do Amapá, que inovou ao admitir a concessão de licença ambiental única para determinadas atividades. Além da inconstitucionalidade formal por violação à competência privativa da União, os dispositivos ofendem o aos princípios da precaução e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que, ao dispor sobre a “licença ambiental única”, a norma estadual

não especifica quais verificações deverão ser feitas pelo órgão fiscalizador nem estabelece se deverá haver estudos, programas e planejamento, o que pode conduzir à interpretação inconstitucional de que a LAU dispensa prévio estudo de impacto ambiental.

A licença por adesão e compromisso (LAC), art. 18, que dispensa atividades causadoras de degradação ambiental do controle e licenciamento prévios pelo Poder Público, permite que cada Estado delibere sobre a inclusão de novas atividades licenciáveis por esta modalidade, podendo promover uma verdadeira “guerra pela flexibilização do licenciamento nos Estados”, como forma de atrair investimentos. Veja-se que previsão semelhante no estado da Bahia já foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade em trâmite no STF – **ADI 5014**.

Se aplicam, também, ao art. 18 as considerações ao inciso XI do art. 2º da proposta de subemenda.

2.11 Artigo 19

Seção 3

Do Licenciamento Ambiental Corretivo

Art. 19. O licenciamento ambiental corretivo voltado à regularização de atividades ou empreendimentos que iniciaram a operação até a data de publicação desta Lei sem licença ambiental ocorre pela expedição de LOC.

§ 1º Caso haja manifestação favorável ao licenciamento ambiental corretivo pela autoridade licenciadora, deverá ser firmado termo de compromisso entre ela e o empreendedor anteriormente à emissão da LOC.

§ 2º O termo de compromisso estabelecerá os critérios, os procedimentos e as responsabilidades de forma a promover o licenciamento ambiental corretivo.

§ 3º A LOC define as condicionantes e outras medidas necessárias para a regularização ambiental e seus respectivos prazos, bem como as ações de controle e monitoramento ambiental para a continuidade da operação da atividade ou empreendimento, em conformidade com as normas ambientais.

§ 4º Aplicam-se ao licenciamento ambiental corretivo, no que couber, as disposições do art. 79-A da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

§ 5º A assinatura do termo de compromisso impede novas autuações fundamentadas na ausência da respectiva licença ambiental.

§ 6º O disposto no § 5º não impede a aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento do próprio termo de compromisso.

§ 7º As disposições sobre renovação automática previstas no § 2º do art. 6º aplicam-se à LOC.

§ 8º As atividades ou empreendimentos que já se encontram com processo de licenciamento ambiental corretivo em curso na data de publicação desta Lei poderão se adequar às disposições desta Seção.

É necessário esclarecer se no Licenciamento Corretivo também valerá a classificação das matrizes de potencial de degradação ambiental, que distinguem EIA e outros estudos. Nesse mesmo item também é importante definir prazos para a desmobilização dos empreendimentos cujo licenciamento corretivo foi negado, como também prazos para a recuperação do ambiente.

2.12 Artigos 20 e 23

Seção 4

Do EIA e demais Estudos Ambientais

Art. 20. A autoridade licenciadora deve elaborar Termo de Referência (TR) padrão para o EIA e demais estudos ambientais, específico para cada tipologia de atividade ou empreendimento, ouvidas as autoridades referidas no inciso III do art. 2o desta Lei, quando couber.

§ 1º A autoridade licenciadora, ouvido o empreendedor, pode ajustar o TR considerando as especificidades da atividade ou empreendimento e de sua área de influência.

§ 2º Nos casos em que houver necessidade de ajustes no TR nos termos do § 1º deste artigo, a autoridade licenciadora deve conceder prazo de 15 (quinze) dias para manifestação do empreendedor.

§ 3º O TR deve ser elaborado considerando o nexo de causalidade entre os elementos e atributos do meio ambiente, e os potenciais impactos da atividade ou empreendimento.

§ 4º A autoridade licenciadora tem o prazo máximo de 30 (trinta dias) dias para a disponibilização do TR ao empreendedor, a contar da data do requerimento.

[...]

Art. 23. Nos casos de atividades ou empreendimentos localizados na mesma área de influência, a autoridade licenciadora poderá aceitar estudo ambiental para o conjunto, dispensando a elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento, sem prejuízo das medidas de participação previstas na Seção 6.

§1º Na hipótese prevista no caput, poderá ser emitida LP única para o conjunto de atividades ou empreendimentos, desde que identificado um responsável legal, mantida a necessidade de emissão das demais licenças específicas para cada atividade ou empreendimento.

§ 2º Para atividades ou empreendimentos de pequeno porte e similares, poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de atividade ou empreendimento.

[...]

Não há previsão de participação dos demais órgãos envolvidos na elaboração do Termo de Referência (TR) para os estudos ambientais. Ou seja, o estudo pode não apresentar os dados mínimos necessários para uma análise adequada, impossibilitando que as autoridades

envolvidas conheçam as especificidades do empreendimento e do local para poder emitir considerações acerca do empreendimento ou atividade. É necessário que haja a previsão dessa participação em estágios iniciais do licenciamento com o objetivo de garantir que o tema seja suficientemente abordado no estudo ambiental.

O TR deficiente, por ausência de participação das autoridades envolvidas, compromete, desde o início do licenciamento, os estudos (e o diagnóstico) ambientais, **prejudicando todas as fases subsequentes do licenciamento ambiental.**

Além disso, a manifestação da autoridade licenciadora no termo de referência, § 4º do art. 20, tem prazo extremamente exíguo, impossibilitando que o órgão conheça as especificidades do empreendimento e do local para poder emitir considerações acerca do referido termo.

No caso específico do art. 23, o “estudo ambiental para o conjunto” só poderia ser aceito se contemplasse os efeitos sinérgicos/cumulativos desses empreendimentos localizados na mesma área de influência.

O estudo dos efeitos sinérgicos de múltiplos empreendimentos em uma mesma área de influência – já que dispensados os estudos específicos (que se prestariam a identificar as peculiaridades e impactos de cada empreendimento) e simplificado o rito do licenciamento – **é uma obrigação ambiental.**

2.13 Artigo 28

Seção 6

Da Participação Pública

Art. 28. A atividade ou empreendimento sujeito a licenciamento ambiental pelo procedimento com EIA deve ser objeto de processo de participação pública, com pelo menos 1 (uma) audiência pública presencial antes da decisão final sobre a emissão da LP.

§ 1º Na audiência pública presencial prevista neste artigo deve ser apresentado à população da ADA e da área de influência da atividade ou empreendimento o conteúdo da proposta em análise e do seu respectivo Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

§ 2º Antes da realização da audiência pública presencial prevista no caput deste artigo, o empreendedor deve disponibilizar o Rima, conforme definido pela autoridade licenciadora.

§ 3º A decisão da autoridade licenciadora sobre a realização de mais de uma reunião presencial deve ser motivada na inviabilidade de realização de um único

evento, na complexidade da atividade ou empreendimento, na amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou outro fator relevante devidamente justificado.

§ 4º As conclusões e recomendações da audiência pública presencial não vinculam a decisão da autoridade licenciadora e devem ser motivadamente rejeitadas ou acolhidas.

§ 5º Além do previsto no caput e nos §§ 1º a 4º deste artigo, deve ser viabilizada consulta pública por meio da internet:

I – se houver requerimento do Ministério Público ou de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, em até 10 (dez) dias após a realização da audiência pública; e

II – em outras situações em que, motivadamente, a autoridade licenciadora julgar pertinente.

§ 6º A consulta pública prevista no § 5º deste artigo deve durar, no mínimo, 15 (quinze) dias e, no máximo, 30 (trinta) dias.

§ 7º Sem prejuízo da audiência pública presencial e do disposto no § 5º deste artigo, a autoridade licenciadora pode instituir sistema de participação pública durante o processo de licenciamento ambiental por meio da internet.

§ 8º Além das audiências e consultas públicas previstas neste artigo, a autoridade licenciadora pode realizar reuniões participativas com especialistas e interessados.

[...]

Não há previsão para que o Ministério Público faça requerimento para realização de audiência pública, mas apenas para consulta pública (art. 28, §5º, I).

Como o caput do artigo fala da realização de “pelo menos 01 (uma) audiência pública presencial”, a lógica, neste parágrafo, deve ser invertida, ou seja, a decisão da autoridade licenciadora de realizar **apenas uma** reunião presencial é que deveria ser motivada.

2.14 Artigos 30 e 31

Seção 7

Da Participação das Autoridades Envolvidas

Art. 30. A participação, no licenciamento ambiental das autoridades envolvidas referidas no inciso III do art. 2º desta Lei ocorre nas seguintes situações:

I – Funai: quando na área de influência existir terra indígena homologada;

II – FCP: quando na área de influência existir terra quilombola delimitada por portaria de reconhecimento da INCRA; e

III – IPHAN e autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural: quando na área de influência existirem bens culturais formalmente identificados e formalmente acautelados.

IV – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: quando a área diretamente afetada por empreendimento ou atividade, sujeito a EIA, sobrepor unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, com exceção de Áreas de Proteção Ambiental;

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão final da autoridade licenciadora quanto à licença ambiental, exceto no caso de que tratam o inciso IV do caput e o § 2 deste artigo.

§ 2º A manifestação dos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) na situação especificada no inciso IV do caput deste artigo ocorre no licenciamento ambiental em que se exija EIA, sempre que na ADA ou área de influência da atividade ou empreendimento existir unidade de conservação, com exceção de Áreas de Proteção Ambiental.

§ 3º A manifestação dos órgãos executores do SNUC deve se restringir aos impactos da atividade ou empreendimento na unidade de conservação potencialmente afetada.

§ 4º As disposições do caput deste artigo são aplicadas sem prejuízo da legislação sobre o patrimônio arqueológico ou paleontológico.

Art. 31. A autoridade licenciadora deve solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias do recebimento do estudo ambiental, planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental.

§ 1º A autoridade envolvida deve apresentar manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo equivalente à metade do prazo concedido para esta, contado da data de recebimento da solicitação.

§ 2º A ausência de manifestação da autoridade envolvida no prazo estabelecido no § 1º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento, nem a expedição da licença ambiental.

§ 3º No caso de a manifestação da autoridade envolvida incluir propostas de condicionantes, elas devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre sua necessidade para evitar, mitigar ou compensar impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento, cabendo à autoridade licenciadora rejeitar aquelas que não atendam a esse requisito.

§ 4º As autoridades envolvidas devem acompanhar a implementação das condicionantes ambientais incluídas nas licenças relacionadas a suas respectivas atribuições, informando a autoridade licenciadora nos casos de descumprimento ou inconformidade.

Sugere-se, em consonância com os princípios da prevenção e da precaução, que a participação da Funai, inc. I do art. 30, seja exigida quando houver na área de influência terra indígena com relatório de identificação aprovado pela Funai, até porque a portaria homologatória tem natureza declaratória da Terra Indígena, não constitutiva.

Ademais, com a instalação do empreendimento consolida-se a intervenção, o que tende a interferir na decisão de homologar ou não a Terra Indígena. E, se e quando homologada, já estarão consumados os danos à comunidade indígena. Isso se aplica também na hipótese do inciso II

desse artigo.

Sugere-se, em consonância com o princípio da precaução, que a participação da Fundação Cultural Palmares (FCP), inc. II do art. 30, seja exigida quando houver na área de influência território quilombola com edital de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado.

A oitiva das autoridades envolvidas (Iphan, Funai, ICMbio e outras) não pode ter caráter consultivo apenas, mas sim vincular a decisão da autoridade licenciadora. É compreensível a proteção do processo decisório, mas há casos em que a negativa de um dos órgãos envolvidos deve vincular a decisão. O caráter meramente consultivo pretendido contraria o § 3º do art. 36 da Lei 9.985/2000, que prevê a necessidade de autorização expressa do órgão gestor de unidade de conservação potencial ou efetivamente afetada pelo empreendimento que está sendo licenciado, ao menos em relação ao licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em EIA/RIMA.

Com relação ao § 3º do art. 30, sugere-se acrescentar “e na sua zona de amortecimento”, em consonância com o inc. IV desse artigo.

Conforme comentários ao art. 20, não há previsão de participação das autoridades envolvidas no **Termo de Referência**, o que compromete os estudos ambientais e as fases subsequentes do licenciamento ambiental.

Considerada a situação atual das autoridades envolvidas, de sucateamento, carências estruturais, orçamentárias e de recursos humanos, o prazo previsto no § 1º do art. 31, em certos casos, não será suficiente. **Sugere-se que seja permitida a prorrogação do prazo mediante solicitação fundamentada da autoridade envolvida**, ao menos em algumas hipóteses.

A manifestação dos órgãos envolvidos, nos termos do § 2º do art. 31, deixa de ser vinculante, não implicando prejuízo ao andamento do processo de licenciamento e nem à expedição da licença. Além disso, o prazo para manifestação é exíguo. A combinação do prazo exíguo e do fato de não ser vinculante, transforma a manifestação do órgão em peça ilustrativa do licenciamento ambiental. Na prática, a licença será concedida independentemente da manifestação do órgão ou mesmo no caso de ser uma manifestação pelo indeferimento em decorrência dos riscos ao interesse tutelado pelo órgão.

Por tal razão é que se faz necessária, pelo menos, a ressalva de que **a manifestação da autoridade envolvida, se apresentada fora do prazo, deverá ser levada em**

consideração, possibilitando a imposição de novas condicionantes e medidas mitigadoras ou compensatórias que se fizerem necessárias.

Há que se estabelecer dentro da verificação do cumprimento de condicionantes, § 4º do art. 31, a verificação da efetividade das medidas de controle ambiental e monitoramento, assim como a necessidade de readequação do empreendimento antes da renovação das licenças.

2.15 Artigos 32 e 33

Seção 8

Dos Prazos Administrativos

Art. 32. O processo de licenciamento ambiental respeitará os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, contados a partir da entrega do estudo ambiental pertinente e demais informações ou documentos requeridos na forma desta Lei:

I – 8 (oito) meses para a LP, quando o estudo ambiental exigido for o EIA;

II – 4 (quatro) meses para a LP, para os demais estudos;

III – 3 (três) meses para a LI, a LO, a LOC e a LAU;

IV – 6 (seis) meses para as licenças do rito bifásico em que não se exija EIA; e

V – 30 (trinta) dias para a LAC.

§ 1º Os prazos estipulados no caput deste artigo podem ser alterados em casos específicos, desde que formalmente solicitado pelo empreendedor e com a concordância da autoridade licenciadora.

§ 2º O requerimento de licença não deve ser admitido quando, no prazo de 15 (quinze) dias, a autoridade licenciadora identificar que o EIA ou outro estudo ambiental protocolado não apresente os itens listados no termo de referência, gerando a necessidade de reapresentação do estudo, com reinício do procedimento e da contagem do prazo.

§ 3º O decurso dos prazos máximos previstos no caput deste artigo sem a emissão da licença ambiental não implica emissão tácita, nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva do licenciamento ambiental, nos termos do § 3º do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 4º Na instauração de competência supletiva prevista no § 3º deste artigo, o prazo de análise é reiniciado, devendo ser aproveitados, sempre que possível, os elementos instrutórios no âmbito do licenciamento ambiental, sendo vedada a solicitação de estudos já apresentados e aceitos, ressalvados os casos de vício de legalidade.

§ 5º Respeitados os prazos previstos neste artigo, a autoridade licenciadora deve definir em ato próprio os demais prazos procedimentais do licenciamento ambiental.

Art. 33. As exigências de complementação oriundas da análise do licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento devem ser comunicadas pela autoridade

licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 1º O empreendedor deve atender às exigências de complementação no prazo máximo de 4 (quatro) meses, contado do recebimento da respectiva notificação, podendo esse prazo ser prorrogado, a critério da autoridade licenciadora, desde que justificado pelo empreendedor.

§ 2º O descumprimento injustificado do prazo previsto no § 1º deste artigo enseja o arquivamento do processo de licenciamento ambiental.

§ 3º O arquivamento do processo a que se refere o § 2º deste artigo não impede novo protocolo com o mesmo teor, em processo sujeito a outro recolhimento de despesas de licenciamento ambiental, bem como à apresentação da complementação de informações, documentos ou estudos, julgada necessária pela autoridade licenciadora.

§ 4º A exigência de complementação de informações, documentos ou estudos feitos pela autoridade licenciadora suspende a contagem dos prazos previstos no art. 36 desta Lei, que continuam a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

No art. 32 houve o estabelecimento de prazos rígidos e insuficientes para a consecução de atos administrativos – e análises – complexos por órgãos (autoridades licenciadoras) notoriamente carentes de recursos humanos e financeiros para o adequado desempenho de suas funções, o que pode comprometer a qualidade, adequação e eficácia do licenciamento.

Os prazos são demasiadamente exíguos, especialmente se consideradas as carências estruturais, orçamentárias e de recursos humanos das autoridades licenciadoras, principalmente nos municípios. **Assim, é imprescindível que haja previsão da possibilidade de prorrogação desses prazos, por igual período, mediante decisão fundamentada da autoridade licenciadora.**

É necessário, em certos casos, prazo maior para que se faça essa análise. Logo, pelo menos em algumas hipóteses, se deve permitir a prorrogação do prazo por decisão fundamentada da autoridade licenciadora.

No que se refere ao § 3º do art. 33, é necessário estabelecer que novo requerimento só poderá ser aceito pelo órgão ambiental caso tenham sido efetuadas mudanças substanciais no projeto e que justifiquem nova avaliação pelo órgão. Essa medida serve para evitar que, em caso de mudança de governo, o empreendimento retorne tal como apreciado anteriormente, para uma nova tentativa de licenciamento, em ambiente politicamente mais favorável.

2.16 Artigos 41, 45, 48, 49 e 50

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES E FINAIS

[...]

Art. 41. Após a emissão de licença ambiental que autoriza a operação de atividade ou empreendimento, pode ser aberto prazo de 15 (quinze) dias para contestação, pelo empreendedor, das condicionantes constantes na licença, devendo a autoridade licenciadora se manifestar em até 30 (trinta) dias.

[...]

Art. 45. As regras desta Lei são aplicadas sem prejuízo das disposições legais sobre:

I – a exigência de EIA consoante a caracterização da vegetação como primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração; e

II – a ocupação e a exploração de apicuns e salgados.

[...]

Art. 48. As instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil e as entidades governamentais de fomento somente responderão por dano ambiental, se comprovado dolo ou culpa, bem como a relação de causalidade entre sua conduta e o dano causado.

Parágrafo único. As entidades referidas no caput deste artigo serão subsidiariamente responsáveis pela reparação do dano para o qual tenham contribuído, no limite da sua participação na ocorrência do referido dano.

Art. 49. Revogam-se o parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.

Art. 50. Revoga-se o §3º, do Art. 36, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

No que se refere ao art. 41, conforme comentário ao § 5º do art. 9º, a condicionante não pode ser suspensa pela mera solicitação do empreendedor seguida da mora da autoridade licenciadora.

O art. 45 **apenas** ressalva as disposições legais específicas indicadas nos seus dois incisos. O inciso I contemplaria o regramento diferenciado, por exemplo, da Lei da Mata Atlântica. A hipótese do inciso II também é relevante, pois ressalva as especificidades do licenciamento da atividade de carcinicultura em área de apicuns.

Contudo, há inúmeras outras disposições legais específicas (na legislação federal aplicável), não expressamente ressaltadas neste artigo, sobre licenciamento de certas atividades, de empreendimentos situados em determinadas áreas sensíveis ou em condições peculiares.

Por outro lado, como o texto desta versão do PL não revoga expressamente essas outras disposições legais específicas (vide arts. 49 e 50) e também não prevê, genericamente, que

“revogam-se as disposições legais em contrário”.

O art. 48 elimina a responsabilidade objetiva, pois os agentes financiadores de empreendimentos ou atividades que causarem dano ambiental, somente poderão ser responsabilizados se comprovado o dolo ou culpa e a relação de causalidade entre sua conduta e o dano causado, no limite de sua contribuição. A responsabilidade (civil) pelo dano ao meio ambiente, além de tornar-se subjetiva (caput), deixa também de ser solidária em relação a tais instituições, passando a ser subsidiária (parágrafo único).

Esse dispositivo viola, ainda, o art. 225 da CRFB/1988, além do inciso IV do art. 3º e do § 1º do art. 14 da Lei nº. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que estabelecem o princípio da responsabilidade (civil) objetiva pelo dano ao meio ambiente causado, direta ou indiretamente, por pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável por atividade causadora de degradação ambiental.

Tal disposição legal, ademais, contraria o art. 12 da Lei nº 6.938/81, que veda expressamente a concessão de crédito por instituição financeira oficial a empresas poluidoras sem o devido licenciamento ambiental.

O art. 49 revoga dispositivo que exige EIA/RIMA para a instalação/funcionamento de atividades que possam resultar em alterações das características naturais da zona costeira.

Por fim, o art. 50 revoga dispositivo da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que explicita a obrigatoriedade da vinculação da manifestação do órgão gestor da Unidade de Conservação.

3. CONCLUSÃO

As questões e críticas aqui apresentadas não são exaustivas e tampouco substituem as notas técnicas anteriores acerca do assunto⁷, que permanecem hígdas nos pontos inalterados do Projeto de Lei nº 3.729/2004.

Evidentemente as aspirações por maior segurança jurídica e agilidade no licenciamento ambiental são legítimas. Porém, tais objetivos seguramente não serão alcançados por uma simples e obscura flexibilização nas normas que disciplinam a matéria. Ao contrário, as brechas que se pretendem abrir com o projeto abrirão também, ainda mais, as portas do judiciário

⁷ Notas Técnicas 4ª CCR nº 1, 2, 3 e 4/2016; e 2 e 6/2017 – 4ª CCR. Disponíveis em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/notas-tecnicas>. Acesso em 21/06/2019.

para o questionamento casuístico de cada licença ou dispensa deferida pelos órgãos ambientais.

Em vez de se flexibilizar o licenciamento, eficiente seria fortalecer os órgãos ambientais e demais participantes dos procedimentos, que vêm sofrendo um gradativo sucateamento, já reiteradamente denunciado. Não se pode confundir rigor com burocracia. Não se pode, a pretexto de reduzir a burocracia, eliminar o rigor.

Feitas essas considerações, sem entrar no mérito do conteúdo Subemenda Substitutiva Global de Plenário ora analisada, é o que se tem a sugerir para seu aperfeiçoamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00310618/2019 NOTA TÉCNICA**

Signatário(a): **DANIEL CESAR AZEREDO AVELINO**

Data e Hora: **01/07/2019 15:01:20**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Data e Hora: **01/07/2019 15:39:34**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANA PAULA MANTOVANI SIQUEIRA**

Data e Hora: **01/07/2019 15:41:52**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Data e Hora: **30/06/2019 06:45:02**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FATIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI**

Data e Hora: **28/06/2019 18:36:29**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **JULIETA ELIZABETH FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Data e Hora: **28/06/2019 18:26:15**

Assinado com certificado digital

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 12A80E2F.EE78D68A.0D6BBA5D.B6D6AFEC