

Aviso n. *202* /2016/GM-MMA

Brasília, *33* de dezembro de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
ELISEU LEMOS PADILHA
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República

Assunto: Lei Geral do Licenciamento Ambiental

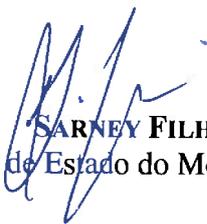
Senhor Ministro,

1. Desde o início de nossa gestão no Ministério do Meio Ambiente – MMA, trabalhamos em prol da elaboração de um texto com a posição do Executivo para a futura Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Esse texto seria encaminhado ao Legislativo a título de subsídios para as discussões no Parlamento, ou mesmo na forma de uma proposição legislativa de autoria do Presidente da República.
2. O objetivo é simplificar processos, sem descuidar da atenção à proteção ambiental, e garantir a segurança jurídica. Pretende-se assegurar eficácia, eficiência e coerência técnica, dando celeridade e segurança ao licenciamento ambiental.
3. Foram realizadas inúmeras reuniões sobre o tema nos últimos meses, com a participação não apenas do MMA e seus órgãos vinculados, mas de treze ministérios, segundo registros da Casa Civil. Também foram empreendidas negociações com organizações da sociedade civil e representantes dos governos estaduais e municipais. Em determinados meses, as reuniões na Presidência da República foram diárias, incluindo finais de semana.
4. O texto elaborado por meio desse esforço é abrangente, objetiva estabelecer regras sobre os diferentes elementos afetos ao licenciamento ambiental, e também sobre a avaliação ambiental estratégica – AAE. Ainda há alguns dissensos em relação a seu conteúdo, mas a maior parte dos tópicos parecia ser consenso até a semana passada.
5. Em que pese os esforços despendidos, soubemos que o substitutivo do Deputado Mauro Pereira entrará em votação nesta semana. Ocorre que esse texto tem uma série de problemas,

alguns deles bastante graves. Os ajustes pontuais indicados pela Casa Civil com base nas discussões ocorridas no Executivo não sanam esses problemas. Em anexo, destacam-se os principais pontos e sugerem-se opções cabíveis.

6. Em face do exposto, solicitamos o máximo empenho da Presidência da República para impedir a votação do referido texto.

Atenciosamente,


SARNEY FILHO
Ministro de Estado do Meio Ambiente

Comentários sobre o substitutivo ao PL n. 3.729/2004

Os comentários aqui apresentados foram elaborados com base no substitutivo do relator datado de 15/09/2016, e no documento de sugestões encaminhado pela Casa Civil em 09/12/2016.

Comentários sobre o substitutivo ao PL n. 3.729/2004

Os comentários aqui apresentados foram elaborados com base no substitutivo do relator datado de 15/09/2016, e no documento de sugestões encaminhado pela Casa Civil em 09/12/2016. Em 12/12/2016, o relator protocolou novo substitutivo, o qual permanece sem alterações em relação aos dispositivos legais aqui analisados. A única modificação relevante para esta análise foi feita no art. 6º, com o acréscimo de novos casos de isenção de licenciamento.

Do caráter de norma geral da futura lei

A Lei Geral do Licenciamento Ambiental deve estabelecer normas gerais aplicáveis aos procedimentos de licenciamento a cargo de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como toda lei de alcance nacional no campo das atribuições legislativas concorrentes (art. 24, cc. art. 30, II, da Constituição), não deve esgotar a capacidade de os entes federados estabelecerem regras adequadas a suas peculiaridades regionais e locais. De toda forma, necessita explicitar normas básicas, que se apliquem a todo o País. A Lei Geral necessita ter regras claras sobre o licenciamento simplificado.

O texto do Deputado Mauro Pereira apresenta deficiências evidentes nesse sentido. Delega aos entes federativos a decisão do tipo de licenciamento ambiental a ser adotado em cada caso, sem definir diretrizes para essa decisão ou como cada tipo de procedimento deve ocorrer (art. 3º, *caput* e § 1º, do substitutivo apresentado em 15 de setembro de 2016). As sugestões da Casa Civil encaminhadas em 09 de dezembro de 2016 não corrigem esse problema.

Sem essas diretrizes, tenderá a ser instaurado quadro de competição predatória, em que estados podem acabar flexibilizando demais sua legislação ambiental para atrair investimentos, tais como uma mineração sendo dispensada de licenciamento em um estado e submetida a licenciamento trifásico com EIA (o mais rigoroso dos procedimentos) em outro.

Em suma, acredita-se que será gerada guerra ambiental entre os estados (e possivelmente também entre os municípios, que também podem legislar sobre o tema), com a aprovação de leis estaduais e locais com pouco rigor ambiental, em busca de atrair investimentos. Essa “guerra” trará sérios problemas para o País.

Ademais, nessa situação conflitiva, a tendência será a judicialização do licenciamento ambiental, no lugar da segurança jurídica que se intenta alcançar com a aprovação da Lei Geral.

É especialmente preocupante o fato de o texto do Deputado Mauro Pereira prever a licença por adesão e compromisso, sem trazer qualquer regulamentação sobre o assunto. Não pode haver

esse tipo de licença para empreendimentos sujeitos ao rito trifásico com EIA. Ademais, só é admissível a sistemática nos casos em que se conheçam previamente os impactos ambientais da tipologia do empreendimento e as características ambientais da área de instalação, e seja assegurada a validação pelo poder público das informações apresentadas pelo empreendedor.

O melhor caminho para a solução desses problemas é resgatar as regras sobre cada tipo de procedimento (licenciamento trifásico, bifásico, em fase única, por adesão e compromisso e corretivo) constantes no texto que vinha sendo debatido no âmbito do Executivo.

Uma opção alternativa é delegar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) o estabelecimento de regras mínimas nacionais sobre cada um desses procedimentos. Cabe lembrar que o Conama vem legislando sobre o tema licenciamento desde a sua criação, com base no art. 8º da Lei n. 6.938/1931. Na verdade, praticamente todas as normas de alcance nacional sobre o licenciamento ambiental são fruto de resoluções desse órgão colegiado, e essa experiência não deve ser desprezada.

Das isenções do licenciamento

O art. 6º do texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro de 2016) estabelece a dispensa de licenciamento dos seguintes tipos de empreendimentos: agrossilvipastoris, em áreas consolidadas; de pesquisa e serviços de caráter temporário, como a execução de obras que não resultem em instalações permanentes, testes pré-operacionais, bem como aquelas que possibilitem a melhoria ambiental; e de melhoria ou reforço de sistemas de transmissão e distribuição de energia licenciados.

Acredita-se que a futura Lei Geral não deve listar casos de dispensa de licenciamento referentes a setores específicos. O MMA defende que, após o Conama e os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente definirem os casos que requerem licenciamento (“lista positiva”), serão considerados não sujeitos ao licenciamento todos os que não estiverem inclusos nessas listas.

Para o caso de essa posição não ser aceita, o MMA (mesmo discordando da “lista negativa”) sugeriu alternativas de redação. Ocorre que as versões mais recentes do texto debatido pelo Executivo acrescentaram vários itens de dispensa, chegando a doze incisos, que a Casa Civil (no documento encaminhado em 09 de dezembro de 2016) defende que sejam inclusos no texto do relator:

Art. 6º Não estão sujeitos ao licenciamento ambiental os seguintes empreendimentos:

I – pecuária extensiva e agricultura em área rural consolidada até 22 de julho de 2008, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, mediante prévia adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA;



II – pecuária extensiva e agricultura em área não enquadrada no inciso I, em atividade que abranja até 15 (quinze) módulos fiscais;

III – silvicultura de florestas plantadas, em áreas de uso consolidado, que não envolva obras civis;

IV – agroindústria de baixo impacto ambiental;

V – de pesquisa de natureza agropecuária, que não impliquem 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;

VI – de melhoria e ampliação de capacidade de sistemas de transmissão e distribuição de energia localizados em faixa de servidão de empreendimento pré-existente devidamente licenciado;

VII – de melhoria, ampliação de capacidade e manutenção de rodovias e ferrovias localizados em faixa de domínio de empreendimento pré-existente devidamente licenciado;

VIII – a execução de dragagens de manutenção e outras atividades destinadas à manutenção das condições operacionais pré-existent em portos organizados e instalações portuárias com licença de operação;

IX – os serviços e obras de manutenção, modernização e melhorias em estruturas aeroportuárias, desde que não impliquem em aumento de capacidade operacional, e de manutenção da segurança operacional em instalações aeroportuárias e de navegação aérea que já possuam licença de operação;

X – de pesquisa e serviços de caráter temporário, de execução de obras que não resultem em instalações permanentes, testes pré-operacionais, bem como aquelas que possibilitem a melhoria ambiental;

XI – os serviços de dragagem em rios navegáveis, com as mesmas características de serviço já licenciado anteriormente, com vistas a manter as cotas já autorizadas; e

XII – outros empreendimentos não inclusos na relação de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, estabelecidos pelos entes federados. (...)

No novo substitutivo (12/12/2016), foram acrescentadas as seguintes isenções: as intervenções nas faixas de domínio das rodovias federais pavimentadas e em leitos naturais já implantados que tenham como objetivo a execução da Política Nacional de Transportes (...); a execução de dragagens de manutenção e outras atividades destinadas à manutenção das condições operacionais pré-existent em hidrovias, portos organizados e instalações portuárias em operação.

Avalia-se que, quanto mais se estenderem essas listas, maior será a probabilidade de judicialização da futura lei. Impõe-se cautela nesse sentido.

Cabe registrar que a dispensa de licenciamento ambiental para empreendimentos agrossilvipastoris, constante no texto do Deputado Mauro Pereira e no texto do Executivo, tem enfrentado problemas sérios no Judiciário. Nesse sentido, a Lei do Tocantins foi suspensa judicialmente (ADI n. 5312) e as dispensas genéricas da Bahia (ACP n. 10297-36.20164.01.33) e do Mato Grosso (ACP n. 13286-85.2016.4.01.3600) também foram suspensas.

Da abertura para outras simplificações e isenções

O § 5º do art. 3º do texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro de 2016) dispõe que atividades e empreendimentos situados na mesma área de influência e em condições similares às de outros já licenciados, bem como aqueles a serem instalados em áreas em que existam estudos ou instrumentos de planejamento territorial, poderão ser dispensados ou submetidos a procedimentos simplificados de licenciamento ambiental.

Essa redação poderá levar a flexibilizações inaceitáveis nas licenças ambientais, sem segurança jurídica, inclusive nos casos em que se exigiria EIA, em afronta ao art. 225, § 1º, IV, da Constituição.

A minuta debatida pelo Executivo contempla o assunto de forma mais consistente, como nos dispositivos a seguir:

Art. 23. O empreendimento enquadrado no rito trifásico na forma do artigo 21 poderá ser objeto de duas licenças, sem prejuízo do EIA, se o empreendimento estiver incluso em política, plano ou programa governamental contemplados por AAE, devidamente validada nos termos do artigo 63 e previamente aprovada para a finalidade do caput deste artigo, pelos órgãos central, seccionais e locais do Sisnama em suas respectivas esferas de competência.

§ 1º Na hipótese prevista no caput deste artigo, as análises já realizadas no âmbito da AAE poderão resultar na dispensa parcial do conteúdo do EIA, a critério da autoridade licenciadora.

§ 2º Instrumentos de planejamento de políticas, planos e programas governamentais que contemplem o conteúdo previsto no artigo 65 poderão ser equiparados à AAE para fins do disposto no caput de artigo, mesmo que não tenham esta denominação. (...)

Art. 38. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 2º do artigo 16, nos casos de empreendimentos localizados na mesma área de influência, a autoridade licenciadora pode aceitar estudo ambiental para o conjunto, dispensando a elaboração de estudos específicos para cada empreendimento.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no *caput* deste artigo, pode ser emitida LP única para o conjunto de empreendimentos, mantida a necessidade de emissão das demais licenças específicas para cada empreendimento.

Art. 39. No caso de implantação de empreendimento na área de influência de empreendimento já licenciado, o empreendedor poderá aproveitar o diagnóstico dos meios físico, biótico e socioeconômico, independentemente da titularidade do licenciamento ambiental, resguardado o sigilo das informações previsto em lei.

§ 1º Para atender ao disposto neste artigo, a autoridade licenciadora deve manter banco de dados, disponibilizado na internet integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima), a partir das informações constantes nos estudos ambientais apresentados em procedimentos de licenciamento ambiental, nos termos da seção 6 deste capítulo.

§ 2º Cabe à autoridade licenciadora estabelecer o prazo de validade dos dados disponibilizados, para fins do disposto neste artigo.

Da questão locacional

Um mesmo empreendimento tem impacto bastante distinto de acordo com a relevância ambiental da área na qual vai ser instalado. Atualmente, essa variação não é considerada na fase de definição dos requisitos para o licenciamento, gerando estudos desnecessários e morosidade na análise. O texto do Deputado Mauro Pereira não traz quaisquer avanços nessa perspectiva.

Na minuta debatida no Executivo, estava sendo trabalhada a consideração da relevância ambiental da área juntamente com o potencial impacto ambiental do empreendimento, considerando a sua natureza e o seu porte, mantendo a coerência com a Lei Complementar n. 140/2011, em matriz que basearia a definição dos casos de licenciamento trifásico com EIA e de licenciamento simplificado.

Avaliamos que os debates ocorridos sobre esse assunto estão próximos de um consenso que, se alcançado, muito contribuirá para o aperfeiçoamento dos processos de licenciamento ambiental.

Como sugestão de redação (a ser complementada com o Anexo), apresentam-se para debate os seguintes dispositivos:

Art. xxx. O rito de licenciamento ambiental será definido em função da relação entre o grau de relevância ambiental da área e o potencial impacto ambiental do empreendimento, considerando a sua natureza e o seu porte, de acordo com a matriz constante no Anexo I desta lei.

§ 1º Caberá ao Conama definir o potencial impacto ambiental por natureza dos empreendimentos, considerando o porte.

§ 2º Nos licenciamentos ambientais de competência estadual e municipal, os respectivos conselhos de meio ambiente poderão definir o potencial impacto ambiental, na inexistência e suplementarmente à definição pelo Conama, na forma do § 1º deste artigo.

§ 3º Até que sejam publicados os atos previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo, a autoridade licenciadora poderá definir o potencial impacto ambiental.

§ 4º O grau de relevância ambiental da área será classificado de 1 a 4, em ordem decrescente de relevância, e será baseado no mapa das Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade, acrescido da existência ou não de unidades de conservação de proteção integral, de terras indígenas ou quilombolas, de conjuntos urbanos ou sítios tombados como patrimônio cultural, conforme as situações abaixo:

I – Grau 1:

- a) área prioritária para conservação da biodiversidade classificada como extremamente alta;
- b) unidade de conservação de proteção integral e sua zona de amortecimento;
- c) área prioritária para conservação da biodiversidade classificada como muito alta juntamente com terra indígena na ADA ou contígua ao empreendimento;
- d) área prioritária para conservação da biodiversidade classificada como muito alta juntamente com terra quilombola na ADA ou contígua ao empreendimento; ou
- e) área prioritária para conservação da biodiversidade classificada como muito alta juntamente com conjuntos urbanos ou sítios tombados como patrimônio cultural na ADA;

II – Grau 2:

- f) área prioritária para conservação da biodiversidade classificada como muito alta;

- g) terra indígena na ADA ou contíguas ao empreendimento;
- h) terra quilombola na ADA ou contíguas ao empreendimento; ou
- i) conjuntos urbanos ou sítios tombados como patrimônio cultural na ADA;

III – Grau 3: área prioritária para conservação da biodiversidade classificada como alta;
ou

IV – Grau 4: não ocorrer quaisquer dos elementos.

§ 5º Os itens listados no § 3º serão considerados somente quando mapeados e georreferenciados.

§ 6º Os responsáveis pelas informações previstas nos incisos do § 3º deverão disponibilizar para as autoridades licenciadoras as bases georreferenciadas sob sua responsabilidade.

§ 7º O mapa das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade referido no § 4º deste artigo exclui as áreas urbanas consolidadas, conforme estabelecidas pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

Da licença corretiva

O art. 2º, XI, do texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro de 2016) define licença ambiental corretiva como o ato administrativo por meio do qual o órgão licenciador regulariza as atividades e empreendimentos que estão em instalação, implantados ou em operação sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizem sua continuidade e conformidade com as normas ambientais.

O art. 24 do mesmo texto estabelece que os empreendimentos ou atividades que se encontrem em instalação, implantados ou em operação, sem licenciamento ambiental, sem prejuízo da continuidade de sua operação, deverão requerer junto ao órgão licenciador a regularização da sua situação mediante a emissão de licença ambiental corretiva.

Considera-se que a licença ambiental corretiva só faz sentido para empreendimentos em operação. Se forem incluídos os empreendimentos em instalação, passa a ser vantagem instalar empreendimento sem licença para, posteriormente, regularizá-lo perante o órgão ambiental competente.

Cabe dizer que a instalação de empreendimento sem licença é tipificada como crime, nos termos do art. 60 da Lei n. 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais).

Registre-se, ainda, que há casos em que mesmo os empreendimentos em operação talvez não possam continuar operando por razões ambientais.

A minuta que vinha sendo trabalhada no Executivo considera a entrada em operação na data de 31 de dezembro de 2015 como limite máximo para os empreendimentos passíveis de regularização frente ao licenciamento ambiental, segundo os procedimentos específicos previstos

(que abrangem apenas a licença de operação). É bom lembrar que o art. 34 do Decreto n. 4.340/2002, que regulamenta a Lei n. 9.985/2000, já estabelecia data limite para a regularização de empreendimento operando sem licença ambiental.

Sugere-se, contudo, que seja adotada a mesma data da Lei n. 12.651/2012 (nova Lei Florestal) para regularização dos empreendimentos rurais, ou seja, 22 de julho de 2008, data de edição do decreto que regulamenta a Lei n. 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais).

Se não houver essa compatibilização de datas, haverá conflito de regras relacionadas à regularização ambiental, ou seja, serão gerados problemas nos processos concretos. Nesse quadro de incerteza, poderá ser impulsionada “corrida” à irregularidade.

Problema mais grave está no § 2º do art. 24 do texto do Deputado Mauro Pereira, que pretende restringir o licenciamento corretivo aos passivos associados ao meio físico. Isso significa desconsiderar todos os demais relativos aos meios biótico e socioeconômico, tais como o desmatamento para a implantação do empreendimento e o reassentamento de populações eventualmente por ele afetadas, por exemplo. A proposta gera grave insegurança jurídica.

A própria minuta do Executivo tem deficiência nesse sentido, pois exclui do processo de regularização do empreendimento o componente socioeconômico, deixando apenas os elementos físicos e bióticos.

Cabe registrar que o conceito de meio ambiente reconhecido pelo STF quanto à aplicação do art. 225 da Constituição Federal inclui o componente socioambiental (ADI n. 3540), argumento jurídico utilizado em casos relevantes como Belo Monte, Jirau e Santo Antônio.

Da cláusula revogatória

O art. 28, II (grafado erroneamente como II e III), do texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro de 2016), ao revogar o item 1.1 – Licença Ambiental ou Renovação, da seção III – Controle Ambiental, do Anexo VII da Lei n. 9.960/2000, elimina a cobrança pelas licenças expedidas pelo Ibama, o que é inaceitável. Causa estranheza essa proposta surgir na CFT, que deve cuidar da responsabilidade perante as finanças públicas.

O art. 28, IV, ao alterar a Lei n. 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc), revogando o § 3º de seu art. 36, elimina a necessidade de autorização do órgão responsável pela gestão da unidade de conservação (UC) para empreendimentos que afetam a área protegida ou sua zona de amortecimento, impondo expressiva perda à biodiversidade e afrontando diretamente o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Trata-se de outro dispositivo absolutamente inaceitável, pois representaria grave retrocesso. O caso mais emblemático de incompatibilidade

locacional, mesmo na zona de amortecimento da UC, é o de Cubatão. Lá a presença de indústria predatória junto ao parque da Serra do Mar levou à destruição da floresta e a escorregamentos gravíssimos sobre as próprias indústrias.

O art. 28, V, por sua vez, ao revogar o *caput* do art. 11 do Decreto n. 7.154/2010, intenta retirar do Instituto Chico Mendes – ICMBio a prerrogativa de autorizar a instalação de empreendimentos de distribuição ou transmissão de energia elétrica em UCs federais de uso sustentável, o que também impõe perda à biodiversidade e afronta o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Há também injuridicidade neste ponto do texto do Deputado Mauro Pereira, uma vez que uma lei não pode revogar expressamente um decreto. Lei somente revoga expressamente outra lei.

Essas revogações vão de encontro com o Acordo de Paris recentemente ratificado pelo Brasil, no qual existe o compromisso voluntário do país em reduzir em 37% suas emissões de gases de efeito estufa até 2025, com indicativo de chegar a 43% em 2030, com base nos níveis registrados em 2005. Segundo o documento de Estimativas Anuais de Emissão, produzido pelo MCTI, 52% das emissões brasileiras de gases de efeito estufa são provenientes da agropecuária e do uso da terra e florestas. Nesse contexto, as unidades de conservação têm papel importante para o atingimento desse compromisso, devendo ser adequadamente geridas pelas instituições com competência e expertise.

Outro compromisso assumido pelo Brasil que poderá ter seu alcance ameaçado, são as metas de Aichi, no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica, de, até 2020, ter pelo menos 30% da Amazônia e 17% de cada um dos demais biomas Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica e Pantanal, bem como 10% da zona costeira e marinha, protegidos em unidades de conservação e outras áreas protegidas, respeitando a demarcação, regularização e gestão eficaz e equitativa, visando atingir a integridade na gestão, conectividade de habitats e representatividade ecológica.

Dos prazos de validade das licenças

O art. 9º do texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro de 2016) estabelece os seguintes prazos de validade para as licenças: não inferior a 5 anos para a LP ou conforme cronograma do empreendedor; não inferior a 6 anos para a LI ou conforme cronograma do empreendedor; não inferior a 10 anos, no caso da LO, ou conforme o cronograma do empreendedor; não inferior a 6 anos em caso de Licença Ambiental Corretiva concedida a empreendimentos ou atividades em instalação ou implantados; e não inferior a 10 anos em caso de Licença Ambiental Corretiva concedida a empreendimentos ou atividades em operação.



Considera-se que esses prazos são excessivos e inadequados para empreendimentos de menor porte. Uma opção é adotar a redação trabalhada no âmbito do Executivo:

Art. xxx. As licenças devem ser emitidas observando os seguintes prazos de validade:

I – o prazo de validade da LP será, no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento aprovado pela autoridade licenciadora;

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

III – o prazo de validade da LAU, LO, LI/LO e LOC considerará os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 5 (cinco) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

Cabe perceber que os prazos muito longos de validade das licenças ambientais impedem eventuais medidas corretivas que se façam necessárias para assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225 da Constituição Federal.

Dos prazos para o processo do licenciamento

Os órgãos ambientais não conseguirão cumprir os prazos previstos para a emissão da LP (incisos I e II do art. 8º do texto do Deputado Mauro Pereira), fase do licenciamento em que ocorre a análise de grande volume de documentos técnicos, muitas vezes de alta complexidade.

A proposta do MMA (que abrange os diferentes tipos de licença, suprimindo omissão nesse sentido) é a seguinte:

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

I – 10 (dez) meses para a LP, nos casos em que for exigido EIA;

II – 6 (seis) meses para a LP, nos demais casos;

III – 4 (quatro) meses para a LI, LO, LOC e LAU;

IV – 6 (seis) meses para LP/LI ou LI/LO, nas hipóteses previstas no artigo xxx; e

V – 60 (sessenta) dias para a LAC. (...)

Quanto a esses prazos processuais, cabe registrar que o texto trabalhado pelo Executivo explicita que “o decurso dos prazos máximos previstos 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 de licenciamento, nos termos do § 3º do artigo 14 da Lei Complementar n. 140, de 2011”. Esse dispositivo merece estar incluso na futura lei.

Deve ser mencionado que há entendimento da AGU (Parecer n. 3/2015/DECOR/CGU/AGU) de que o descumprimento dos prazos no licenciamento gerará reequilíbrio econômico-financeiro em favor do empreendedor, causando danos ao erário. Assim, esses prazos precisam ser estabelecidos com responsabilidade, considerando as reais possibilidades dos órgãos ambientais.

Nessa perspectiva, deve-se colocar que, mesmo para o cumprimento dos prazos apresentados acima, haverá necessidade de reforço nas equipes de licenciamento dos órgãos do Sisnama (nos planos federal, estadual e municipal). O MMA conta com o apoio da Presidência da República em prol do reforço dessas equipes.

Da manifestação das autoridades envolvidas

O § 2º do art. 11 do texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro de 2016) define que os órgãos envolvidos no licenciamento ambiental deverão apresentar ao órgão licenciador manifestação conclusiva sobre o estudo ambiental exigido para o licenciamento, nos prazos de até 90 dias, no caso de EIA, e de até 30 dias nos demais casos, contados da data de recebimento da solicitação.

Funai, Iphan (ou órgãos estaduais e municipais equivalentes) e Fundação Palmares não conseguirão cumprir esses prazos.

Em face disso, sugere-se a adoção do dispositivo trabalhado no âmbito do Executivo, a saber:

Art. xxx. A autoridade envolvida apresentará manifestações conclusivas para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo equivalente à metade do prazo concedido para a autoridade licenciadora, contado da data de recebimento da solicitação.

Além do prazo, deve ser comentado o § 5º do art. 11 do texto do Deputado Mauro Pereira, que dispõe que as manifestações extemporâneas ou encaminhadas após a instalação do empreendimento ou atividade deverão ser devidamente justificadas e serão analisadas pelo órgão licenciador na fase de renovação do licenciamento. Consideramos que há casos em que se pode atender a demanda das autoridades envolvidas na própria LO, sem jogar a análise para a renovação. O parágrafo é de constitucionalidade duvidosa.

Do conteúdo do EIA e outros estudos ambientais

O art. 16 do texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro 2016) não inclui o diagnóstico ambiental no conteúdo do EIA. Sem ele, como poderá ser feito o prognóstico das

condições emergentes com a implantação do empreendimento e, por efeito, das medidas para prevenir, reduzir ou compensar os impactos ambientais adversos e potencializar os positivos?

Sugere-se a adoção da redação trabalhada no âmbito do Executivo:

Art. xxx. O EIA é elaborado de forma a contemplar:

I – a concepção e as características principais do empreendimento e a identificação dos aspectos ambientais associados aos processos, serviços e produtos que o compõem, assim como a identificação e a análise das principais alternativas tecnológicas e locacionais, quando couber, confrontando-as entre si e com a hipótese de não implantação do empreendimento;

II – a definição dos limites geográficos da área diretamente afetada pelo empreendimento (ADA) e de sua área de influência;

III – o diagnóstico ambiental da área de influência do empreendimento, com a análise integrada dos elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico que poderão ser afetados por ele;

IV – a avaliação de impacto ambiental do empreendimento, mediante a identificação, a previsão da magnitude e a interpretação da importância dos prováveis efeitos relevantes, discriminando-os em adversos e benéficos, diretos e indiretos, de curto, médio e longo prazo, temporários e permanentes, reversíveis e irreversíveis, bem como de suas propriedades cumulativas e sinérgicas e da distribuição de seus ônus e benefícios sociais;

V – a análise da compatibilidade do empreendimento com as políticas, planos e programas governamentais existentes e em implantação na área de influência do empreendimento;

VI – o prognóstico da evolução do meio ambiente na ADA, bem como na área de influência do empreendimento, nas hipóteses de sua implantação ou não;

VII – as medidas para evitar, mitigar ou compensar os efeitos ambientais adversos do empreendimento e maximizar seus efeitos ambientais benéficos, incluindo cronograma físico sincronizado com a sua implantação e operação; e

VIII – a previsão de programa de monitoramento, apoiado em indicadores que permitam acompanhar e avaliar o desempenho das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias.

Cabe registrar que o texto do Deputado Mauro Pereira não contempla o conteúdo mínimo dos estudos ambientais exigidos nos licenciamentos simplificados, sequer explicita a demanda desses estudos, o que reforça a tendência à “guerra ambiental” entre os estados e municípios anteriormente mencionada. Tal fato também contribui para o aumento do grau de judicialização do tema.

Da suspensão de condicionantes

O § 2º do art. 7º do texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro de 2016) estabelece que a condicionante para a qual for solicitada prorrogação de prazo ou que for contestada pelo empreendedor fica suspensa até a manifestação final do órgão licenciador.

O efeito suspensivo dado às condicionantes para as quais seja solicitada prorrogação do prazo ou haja contestação pelo empreendedor, até a manifestação final do órgão, significará fragilização das medidas mitigadoras e compensatórias, considerando a falta de estrutura dos órgãos ambientais



para atendimento às crescentes demandas. Tenderá a haver apresentação de contestações apenas com efeito protelatório.

Em caráter adicional, é necessário pontuar que a suspensão pretendida é contrária aos princípios básicos de proteção do Direito Ambiental, o que pode ensejar a judicialização da norma.

O referido parágrafo necessita ser suprimido do texto.

Das audiências públicas e outras formas de participação

O texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro 2016), em seu art. 18, delega ao órgão licenciador a decisão sobre a realização, ou não, de audiências públicas no processo de licenciamento. Consideramos que, dessa forma, impõe-se significativa perda à participação popular e ao controle social do procedimento de licenciamento ambiental, em afronta direta ao art. 225, § 1º, IV, *in fine*, da Constituição Federal.

O texto elaborado pelo Executivo assegura pelo menos uma audiência pública nos casos de licenciamento com EIA e prevê, também, recebimento de contribuições pela *internet*:

Art. 46. O empreendimento abrangido pelo artigo 21 deve ser objeto de procedimento de audiência pública, com pelo menos uma reunião presencial, antes da decisão final sobre a emissão da LP, para apresentar à população da área de influência os prováveis efeitos ambientais do empreendimento, bem como para coletar informações, sugestões e opiniões pertinentes à análise de sua viabilidade ambiental.

§ 1º Antes da realização da reunião presencial prevista no caput deste artigo, o empreendedor deve disponibilizar os estudos ambientais sobre o empreendimento conforme definido pela autoridade licenciadora.

§ 2º A decisão da autoridade licenciadora de realização de mais de uma reunião presencial deve ser motivada na inviabilidade de participação dos interessados em um único evento, em face da complexidade do empreendimento, da ampla distribuição geográfica de seus efeitos ou de outro fator.

§ 3º O procedimento de audiência pública para subsidiar o licenciamento ambiental deve observar as seguintes diretrizes:

I – divulgação ampla e prévia do documento convocatório da reunião presencial, especificado seu objeto, metodologia, local, data e horário de realização;

II – livre acesso a quaisquer interessados, com prioridade para os cidadãos afetados pelo empreendimento, no caso de inviabilidade de participação de todos pelas limitações do local da reunião presencial;

III – sistematização das contribuições recebidas;

IV – publicidade, com disponibilização do conteúdo dos debates e de seus resultados; e

V – compromisso de resposta em relação às demandas apresentadas pelos cidadãos.

Art. 47. A autoridade licenciadora poderá realizar procedimento de recebimento de contribuições por meio da internet:

I – antes da decisão final sobre a emissão da LP, LP/LI ou LAU; e

II – antes da renovação da LO.

Parágrafo único. O procedimento de recebimento de contribuições deve durar, no mínimo, 15 (quinze) dias e, no máximo, 30 (trinta) dias, observando as seguintes diretrizes:

I – divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e período de realização;

II – disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos em linguagem simples e objetiva, sem prejuízo da disponibilização dos estudos e outros documentos na forma do artigo 46; e

III – sistematização das contribuições recebidas e sua publicidade.

Art. 48. As contribuições recebidas na forma desta seção serão apreciadas pela autoridade licenciadora na avaliação da viabilidade e adequação do empreendimento, e na definição das condicionantes ambientais.

§ 1º A autoridade licenciadora deve se manifestar de forma expressa acerca das razões do acolhimento ou rejeição das contribuições apresentadas na reunião presencial de audiência pública prevista no artigo 46.

§ 2º A autoridade licenciadora, no estabelecimento de condicionantes motivadas por contribuições apresentadas em procedimento de participação previsto nesta seção, deve demonstrar a relação causal entre o alegado efeito ambiental adverso e o empreendimento sob licenciamento ambiental.

Além disso, o texto trabalhado pelo Executivo prevê reuniões técnicas informativas nas disposições sobre os ritos simplificados de licenciamento.

Na visão do MMA, é fundamental a garantia de participação da população no processo de licenciamento. Temos convicção de que a inobservância desse preceito gerará judicialização, colidindo com o objetivo de segurança jurídica a partir da Lei Geral.

Da renovação automática de licenças

O texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro de 2016) prevê no § 2º do art. 9º que a licença de operação terá mecanismos de renovação automática nos casos em que houver comprovação de atendimento das condicionantes ambientais. Isso se aplica tanto ao procedimento ordinário quanto ao simplificado (§ 4º).

As sugestões de ajustes encaminhadas pela Casa Civil em 09 de dezembro de 2016, por sua vez, dão maior amplitude a essa previsão, estabelecendo que: “Os órgãos licenciadores deverão adotar mecanismos para prover à renovação automática de LO e LOC, nos casos em que o empreendedor comprovar o atendimento de todas as obrigações e exigências, legais e de seu conhecimento, realizadas durante seu processo de licenciamento ambiental, inclusive durante a vigência de sua licença”.

No texto que vinha sendo debatido até agora no Executivo, essa previsão era apresentada de forma mais cautelosa, para os licenciamentos simplificados e atendidas duas condições: as

características e o porte do empreendimento não tivessem sido alterados; e a legislação ambiental aplicável ao empreendimento não tivesse sido alterada. Os conselhos de meio ambiente poderiam estabelecer outros casos de renovação automática.

Considera-se mais adequada essa opção de maior cautela com as renovações automáticas. A renovação periódica das licenças de operação constitui oportunidade importante para o controle ambiental dos empreendimentos em operação.

Dos casuísmos legislativos

O § 3º do art. 3º do texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro de 2016) estabelece que os empreendimentos lineares destinados aos modais ferroviário e rodoviário, assim como serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica, poderão iniciar a operação logo após o término da instalação, devendo o empreendedor manter o integral cumprimento dos programas e condicionantes ambientais estabelecidos no licenciamento, até manifestação definitiva do órgão licenciador sobre as condições de operação.

Trata-se de um casuísmo sem justificativa. Não há razão para essa regra específica para esses empreendimentos. Ao permitir que empreendimentos lineares iniciem a operação logo após o término da instalação, o dispositivo impede que o órgão licenciador verifique o cumprimento das condicionantes ambientais antes da emissão da licença de operação (LO).

O caminho parece ser a supressão do parágrafo.

Na mesma linha, está o art. 27 do texto do Deputado Mauro Pereira, que altera o anexo da Lei n. 6.938/1981, referente à aplicação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA e não ao licenciamento ambiental.

Outro dispositivo com esse mesmo tipo de distorção está no § 4º do art. 5º, sugerido pela Casa Civil no documento de 09 de dezembro de 2016, que estabelece que, nos processos de licenciamento ambiental de atividades mineradoras, sempre que tecnicamente viável, deverão ser incluídos projetos de piscicultura como parte integrante do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas, com a finalidade de mitigar a degradação ambiental e de facultar a migração da atividade econômica local. Registre-se que, normalmente, áreas sujeitas a atividades mineradoras possuem altos índices de contaminação, situação de alto risco para uma atividade relacionada à produção de alimentos, como a piscicultura.

Os projetos de recuperação de áreas degradadas devem ser concebidos conforme cada realidade local, não se justificando indicar soluções específicas em lei.



Das disposições sobre as taxas ambientais

O art. 10 do texto do Deputado Mauro Pereira (substitutivo de 15 de setembro de 2016) dispõe sobre as taxas cobradas pelos serviços prestados na análise dos requerimentos referentes às licenças ambientais. Faculta, inclusive, que o empreendedor peça a revisão dos itens que compõem a taxa de licenciamento.

Ocorre que normas gerais sobre tributos estaduais e municipais necessitam de lei complementar, em face do art. 146, III, da Constituição Federal. Assim, as disposições estabelecidas no texto sobre essas taxas apresentam problema de inconstitucionalidade.

O caminho parece ser a supressão do dispositivo.

Da avaliação ambiental estratégica – AAE

Consideramos fundamental a inclusão de capítulo sobre a avaliação ambiental estratégica – AAE na futura lei. Essa importante ferramenta contribuirá, temos certeza, para que a questão ambiental seja devidamente ponderada no planejamento governamental e, além disso, poderá garantir segurança jurídica e celeridade ao licenciamento ambiental de empreendimentos abrangidos por programas como o PPI.

O Deputado Mauro Pereira chegou a incluir dispositivos sobre esse tema, mas não incluiu a AAE na versão de 15 de setembro de 2016. A Casa Civil também não propôs a inclusão do tema no documento de 09 de dezembro de 2016. Entendemos que essa posição necessita ser revertida, para que a futura lei consagre avanços na análise ambiental.

Propomos a inclusão dos seguintes dispositivos, mantendo a redação que vinha sendo trabalhada no âmbito do Executivo:

Art. xxx. A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) tem como objetivos identificar as consequências, conflitos e oportunidades de propostas de políticas, planos e programas governamentais, considerando os aspectos ambientais, e assegurar a interação entre políticas setoriais, territoriais e de sustentabilidade ambiental no processo de tomada de decisão em tempo hábil.

Art. xxx. A AAE será realizada pelos órgãos responsáveis pela formulação e planejamento de políticas, planos e programas governamentais, ou conjuntos de projetos estruturantes, de desenvolvimento setorial ou territorial.

§ 1º Em cada nível da federação, ato do Poder Executivo, a ser periodicamente revisto, definirá as políticas, os planos, os programas governamentais e os conjuntos de projetos



estruturantes a serem submetidos à AAE, bem como os arranjos institucionais e as diretrizes específicas a serem seguidas na aplicação e validação do instrumento.

§ 2º Deverão ser definidos em regulamento pelos entes da federação os arranjos institucionais, as diretrizes específicas e as metodologias a serem consideradas para a realização da AAE.

Art. xxx. A AAE deverá contemplar, no mínimo:

I – a identificação do objeto da AAE;

II – a identificação prévia dos fatores críticos para a decisão e das opções de caminhos alternativos;

III – a análise integrada dos componentes ambientais e socioeconômicos do território a ser abrangido pelo objeto da AAE;

IV – a identificação de oportunidades e restrições ambientais;

V – a avaliação das consequências da proposta objeto da AAE, incluindo potenciais conflitos e oportunidades;

VI – a produção de cenários de futuros possíveis, considerando opções para atingir os objetivos estratégicos; e

VII – as recomendações para a tomada de decisão.

§ 1º A síntese das atividades desenvolvidas no âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica, bem como seus resultados, será consolidada no Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica (RAAE), ao qual se dará publicidade.

§ 2º A AAE deve ser periodicamente revista para que se realimente o processo de planejamento.

§ 3º Ato do Poder Executivo da esfera da Federação responsável pela política, plano ou programa definirá o momento, a forma e os canais de comunicação e participação social em função da dinâmica de cada setor e do respectivo processo de decisão.

Art. xxx. A realização da AAE não exime os responsáveis de submeter os empreendimentos que integram as políticas, planos ou programas ao licenciamento ambiental.

§ 1º Os resultados da AAE poderão conter diretrizes para, se for o caso, orientar o licenciamento ambiental.

§ 2º A AAE não poderá ser exigida como requisito para o licenciamento ambiental e sua inexistência não obstará ou dificultará o processo de licenciamento.

Da abrangência da análise pela Comissão de Finanças e Tributação – CFT

O art. 55 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD estabelece que a nenhuma comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica e que se considerará como não escrito o parecer, ou parte dele, que infringir essa determinação.

O processo do PL n. 3.729/2004 e seus apensos, está distribuído à CFT quanto à admissibilidade e ao mérito. Mas essa análise de mérito está adstrita ao campo de atuação da comissão, ou seja:

Art. 32 (...)

X - Comissão de Finanças e Tributação:

- a) sistema financeiro nacional e entidades a ele vinculadas; mercado financeiro e de capitais; autorização para funcionamento das instituições financeiras; operações financeiras; crédito; bolsas de valores e de mercadorias; sistema de poupança; captação e garantia da poupança popular;
 - b) sistema financeiro da habitação;
 - c) sistema nacional de seguros privados e capitalização;
 - d) títulos e valores mobiliários;
 - e) regime jurídico do capital estrangeiro; remessa de lucros;
 - f) dívida pública interna e externa;
 - g) matérias financeiras e orçamentárias públicas, ressalvada a competência da Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal; normas gerais de direito financeiro; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
 - h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;
 - i) fixação da remuneração dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos membros da magistratura federal;
 - j) sistema tributário nacional e repartição das receitas tributárias; normas gerais de direito tributário; legislação referente a cada tributo;
 - l) tributação, arrecadação, fiscalização; parafiscalidade; empréstimos compulsórios; contribuições sociais; administração fiscal;
- (...)"

No processo em foco, há textos que preveem taxa de licenciamento federal, por isso se justifica a distribuição para a CFT, inclusive com relação ao mérito.

No entanto, o campo das atribuições da CFT não sustenta um texto substitutivo como proposto pelo Deputado Mauro Pereira. Esta comissão não trata de política ambiental e suas ferramentas, a não ser nos pontos específicos que tiverem relação com seu campo temático. Nesse quadro, se aprovado o parecer do Deputado Mauro Pereira, ele poderá ser considerado como não escrito.

Além de ser antirregimental, a proposta do Deputado Mauro Pereira, como vimos, tem diversos problemas jurídicos e constitucionais, traz prazos inexecutáveis, que poderiam acarretar danos ao erário, deprecia a participação popular e o controle social do procedimento de licenciamento ambiental, e abre mão de importantes ferramentas, fragilizando as medidas de controle, mitigação e compensação.



O retrocesso ambiental dessa medida seria imenso, e o País perderia em seus objetivos estratégicos – como o esforço pela segurança hídrica –, e no cumprimento de acordos internacionais – como as metas do clima –, com o conseqüente sofrimento social que resulta da falta de sustentabilidade. Mas as perdas extrapolariam o aspecto socioambiental, pois a insegurança jurídica representada por essa proposta é tamanha, que sua vocação é oposta ao que se pretende. Em vez de superar os gargalos que o licenciamento representa hoje, com agilidade e rapidez, assistiríamos aos processos lentos e dispendiosos impostos pela judicialização.

A proposta para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental do Poder Executivo, hoje na Casa Civil, dá resposta a todos esses problemas. Portanto, é necessário que os debates conduzidos pelo governo avancem rumo a uma conclusão consensual, para que tenhamos um projeto que atenda ao conjunto da sociedade, com celeridade, segurança jurídica e proteção ambiental.

