



Brasília, 06 de agosto de 2019.

**NOTA TÉCNICO-JURÍDICA: 3.ª VERSÃO DO TEXTO-BASE
PROJETO DE LEI N.º 3.729/2004**

I – Introdução

O objetivo da presente Nota Técnico-Jurídica é analisar a 3.ª versão do texto-base do Grupo de Trabalho instituído pela Câmara dos Deputados para estabelecer uma “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, na forma do Projeto de Lei n.º 3.729/2004. Por se tratar de versão de texto-base sujeita a alterações, e tendo em vista o diminuto prazo de consulta pública, as considerações expostas abaixo poderão ser complementadas e/ou alteradas ao longo do processo de elaboração do Substitutivo ao referido Projeto de Lei.

Por certo, trata-se de tema relevantíssimo para o País, que figura na primeira posição do *ranking* mundial de países megadiversos e que é constituído por sociedade altamente plural, com inúmeros povos e comunidades tradicionais. Trata-se, evidentemente, de tema central da Política Nacional de Meio Ambiente e que conta com ampla proteção constitucional, versando sobre direitos difusos da coletividade brasileira sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sobre direitos fundamentais de populações afetadas por empreendimentos, incluindo-se povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. Possui destacada relevância também para as ordens econômica e social brasileiras, visto que pretende estabelecer regras para os procedimentos e outros temas afetos ao desenvolvimento de atividades econômicas capazes de produzir impactos socioambientais e de afetar o equilíbrio ecológico do País.

Devido à importância do tema para toda a sociedade brasileira, o Instituto Socioambiental – ISA apresenta suas considerações, críticas e sugestões sobre os principais aspectos da terceira versão de texto-base, objetivando contribuir com o processo legislativo e, conseqüentemente, com o aperfeiçoamento da proposta em

discussão, além de dotar a sociedade de informações para que possa exercer seu direito constitucional de participação. Motivados por tais finalidades, a presente Nota Técnica é apresentada de forma objetiva, “artigo por artigo”, sem pretender esgotar os temas abordados.

II – Participação no processo legislativo

O Licenciamento Ambiental, principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente para a prevenção e mitigação de danos e impactos socioambientais, é objeto de algumas das maiores polêmicas do País, sendo alvo de inúmeras ações judiciais coletivas e individuais, manifestações, embates entre atores, organizações e setores distintos da sociedade e objeto de seminários, audiências públicas, congressos e aprofundados estudos acadêmicos nas mais variadas áreas de conhecimento científico. Em resumo, é tema altamente complexo, de índole técnica e procedimental, bem como de grande repercussão social nos mais diversos cantos do País.

Por essas razões, o Instituto Socioambiental – ISA, acompanhado de diversas organizações públicas e privadas representantes da comunidade científica, sociedade civil, servidores de órgãos ambientais, empresas, Ministério Público, Defensoria Pública, movimentos sociais e outros setores sociais, pugnou, reiteradas vezes durante os últimos quatro anos, pela realização de debates públicos para a elaboração da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental, ouvindo especialistas e segmentos aparentemente antagônicos. O objetivo consistia em construir consensos e instruir o respectivo processo legislativo com os mais de quarenta anos de experiência brasileira no tema do licenciamento ambiental.

Tais requerimentos foram seguidamente ignorados até o presente ano de 2019, quando o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e o relator atual do Projeto de Lei, Deputado Kim Kataguiri, acataram o pleito e deram início, a partir da constituição de um Grupo de Trabalho, à realização de dez audiências públicas.

Embora insuficientes, já que poderiam também ser realizadas audiências externas em determinados estados da federação – notadamente por serem os órgãos ambientais estaduais aqueles que efetivam a maioria dos processos de licenciamento ambiental no Brasil –, as referidas audiências públicas permitiram certo grau de racionalização do processo legislativo e a construção de determinados consensos, além da correção de alguns equívocos técnicos relevantes. É de se louvar, portanto, o espírito democrático de que se imbuíram o presidente da Câmara dos Deputados e o atual relator da matéria.

Em que pesem tais considerações, a terceira versão do texto-base acabou por se distanciar de alguns dos mais básicos conceitos técnicos e relevantes consensos estabelecidos no processo participativo, inserindo disposições que, individualmente, colocam em risco o sistema de licenciamento ambiental do País e abalam a segurança

jurídica que deve marcar o desenvolvimento econômico e a proteção socioambiental, inclusive com forte possibilidade de judicialização, seja por ação direta de inconstitucionalidade, seja por ações locais contra empreendimentos específicos.

III – Análise e propostas de alterações à terceira-versão do texto-base para o Projeto de Lei n.º 3.729/2004

• Exclusão de impactos indiretos do licenciamento ambiental: artigo 3.º, II e VII

- *Redação contida na terceira versão do texto-base:*

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

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 e aprovada pela autoridade licenciadora;

VII – 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 diretos identificados nos estudos ambientais, bem como maximizar os impactos positivos;

- *Redação proposta pelo ISA:*

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

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

VII – 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, bem como maximizar os impactos positivos.

- *Justificativas:*

No artigo 3.º, incisos II e VII, o texto-base restringe gravemente o conceito de “área de influência” e de “condicionantes ambientais” para contemplar apenas os

impactos diretos de atividades ou empreendimentos. Com isso, exclui todos os impactos indiretos da avaliação do licenciamento ambiental. Trata-se de limitação inconstitucional, cuja manutenção poderá resultar em ação direta de inconstitucionalidade, por violar o principal pilar constitucional do licenciamento ambiental, previsto no artigo 23, VI e VII, artigo 24, VI, VII e VIII, artigo 170, VI, e artigo 225, § 1.º, IV, e § 3.º, consistente no endereçamento de impactos socioambientais decorrentes de atividades ou empreendimentos.

Além de contrariar a teoria e a prática do licenciamento no Brasil, a referida restrição tende a resultar em insegurança jurídica ao processo de licenciamento e a ampliar a judicialização, uma vez que deixarão de ser tratados adequadamente e solucionados (evitados, mitigados ou compensados) impactos socioambientais.

Por óbvio, a mera exclusão de impactos indiretos na nova Lei Geral de Licenciamento Ambiental não significará que, como num passe de mágica, tais impactos deixarão de ocorrer. Os impactos classificados como indiretos continuarão a existir e sua desconsideração implicará o ajuizamento de ações judiciais para que sejam evitados, mitigados ou compensados, com possibilidade de suspensão da licença, atraso no cronograma de implantação do empreendimento e aumento dos custos originalmente previstos pelo empreendedor.

Trata-se, portanto, de equívoco técnico grave, cujas consequências negativas serão sentidas mediante desproteção do meio ambiente, violação de direitos de pessoas impactadas por empreendimentos e insegurança jurídica ao empreendedor.

Para demonstrar a gravidade da limitação conceitual ora apontada, apresentamos, resumidamente, dois exemplos de impactos indiretos que deixariam de ser endereçados pelo licenciamento ambiental: (i) comunidades impactadas pelo barramento de rio por usina hidrelétrica: impactos na população de peixes e nas demais condições do ecossistema garantidoras dos modos de vida dessas populações, incluindo prejuízos à sua segurança alimentar; (ii) “espinha de peixe” nas estradas da Amazônia: aproximadamente 95% do desmatamento na Amazônia brasileira acontece em um raio de 5,5 km das estradas, impacto comumente classificado como indireto.

- **A critério exclusivo do empreendedor, exclusão de licença de operação para ferrovias, estradas e transmissão e distribuição de energia: artigo 5.º, § 4.º**

- Redação contida na terceira versão do texto-base:

*Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licenças:
§ 4º Sem prejuízo de outros casos de procedimento bifásico, a LI de empreendimentos lineares destinados aos modais ferroviário e rodoviário, assim como subestações e outras infraestruturas referentes aos serviços de transmissão*

e distribuição de energia elétrica, a critério do empreendedor, deve contemplar condicionantes que viabilizem o início da operação logo após o término da instalação.

- Redação proposta pelo ISA:

Supressão do § 4.º do artigo 5.º

- Justificativas:

No artigo 5.º, § 4.º, o Substitutivo prevê que, para ferrovias, estradas e transmissão e distribuição de energia, “a critério do empreendedor”, o órgão ambiental “deve” contemplar condicionantes que viabilizem a operação do empreendimento logo após a conclusão da instalação, sem que para tanto sejam previstos quaisquer critérios, como o cumprimento das condicionantes da Licença de Instalação e a realização de vistorias.

O dispositivo contém um equívoco primário. Quem preside o licenciamento ambiental e, portanto, define o seu destino é órgão licenciador, na esteira das já citadas disposições constitucionais sobre o tema, que imputam ao Poder Público o dever de controlar atividades de impacto sobre o meio ambiente. Não cabe ao empreendedor, parte diretamente interessada no licenciamento, qualquer deliberação sobre o tema, sob pena de rompimento aos princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Ao empreendedor cabe requerer o que entende adequado e ao órgão licenciador cabe decidir pelo acatamento ou não do requerimento.

Contém, ainda, um equívoco de técnica legislativa. Segundo o artigo 21 da terceira versão do texto-base, já se encontra prevista a possibilidade de aplicação do procedimento bifásico, consistente na “aglutinação de duas licenças em uma única e pode ser aplicado nos casos em que as características da atividade ou empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme avaliação motivada da autoridade licenciadora.” Assim, nos casos dos empreendimentos previstos no artigo 5.º, § 4.º, ora em comento, a previsão de aglutinação de licenças já está contemplada, sendo redundante e contrário à técnica legislativa repetir o quanto já previsto na proposta em questão. Daí a necessidade de exclusão do dispositivo.

• Possibilidade de exclusão de licença de operação para minerodutos, gasodutos e oleodutos: artigo 5.º, § 5.º

- Redação contida na terceira versão do texto-base:

*Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licenças:
§ 5º A critério da autoridade licenciadora, o disposto no § 4º deste artigo pode ser aplicado a minerodutos, gasodutos e oleodutos.*

- Redação proposta pelo ISA:

Supressão do § 5.º do artigo 5.º.

- Justificativas:

No artigo 5.º, § 5.º, o Substitutivo prevê que, para minerodutos, gasodutos e oleodutos, “a critério da autoridade licenciadora”, pode-se contemplar condicionantes que viabilizem a operação do empreendimento logo após a conclusão da instalação, sem que para tanto sejam previstos quaisquer critérios, como o cumprimento das condicionantes da Licença de Instalação e a realização de vistorias.

A exemplo das considerações lançadas no item anterior, sugere-se a exclusão do dispositivo.

• Ausência de prazo máximo de validade para licenças: artigo 6.º, III.

- Redação contida na terceira versão do texto-base:

Art. 6º As licenças ambientais devem ser emitidas observados os seguintes prazos de validade:

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.

- Redação proposta pelo ISA:

Art. 6º As licenças ambientais devem ser emitidas observados os seguintes prazos de validade:

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 e no máximo 10 (dez) anos.

- Justificativas:

No artigo 6.º, III, o Substitutivo deixa de prever prazo máximo para licença única, licença de operação e licença corretiva. Ainda que o § 2.º do mesmo dispositivo disponha que tais licenças não podem ser emitidas por período indeterminado, a ausência de previsão de prazo máximo, ao contrário do quanto previsto nos incisos I e II para as demais modalidades, pode resultar na emissão de licença com prazos excessivamente dilatados, como, por exemplo, de 100 (cem) anos ou mais. O fato é grave, pois macula o relevante ato de renovação da licença, pelo qual o órgão ambiental fiscaliza o empreendimento e verifica o cumprimento das condicionantes pelo empreendedor, além de adequar a atividade às novas normas eventualmente publicadas.

Sugere-se, assim, a inclusão de prazo máximo no aludido inciso III do artigo 6.º, que pode ser de 10 (dez) anos.

• **Prorrogação automática de licenças: artigo 7.º, § 4.º.**

- *Redação contida na terceira versão do texto-base:*

Art. 7º A renovação da 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.

§ 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.

§ 4º A licença ambiental pode ser prorrogada automaticamente, por igual período, sem a necessidade da análise prevista no § 2º deste artigo, a partir de declaração do empreendedor em formulário disponibilizado na internet, desde que atendidas simultaneamente as 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 ou, se ainda em curso, estejam sendo cumpridas conforme o cronograma aprovado pela autoridade licenciadora.

- *Redação proposta pelo ISA:*

Supressão do § 4.º do artigo 7.º.

- *Justificativas:*

O artigo 7.º, § 4.º, prevê a prorrogação automática do prazo de licenças mediante mera autodeclaração do empreendedor, sem qualquer validação por parte do órgão ambiental. Tal disposição, se aprovada, suprimiria as imprescindíveis análises do órgão licenciador sobre a “a manutenção ou não das condições que lhe (a LP e a LI) deram origem”, bem como da “análise da efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas (para a LO)” (§ 2.º, acima transcrito).

Novamente, trata-se de mácula sobre a importante etapa de renovação da licença ambiental, cuja relevância foi ressaltada no item anterior. Mais do que isso, tendo em vista a supressão de análises dos órgãos licenciadores sobre a regularidade dos empreendimentos, especialmente quanto ao cumprimento de condicionantes ambientais (para evitar, mitigar ou compensar impactos), o dispositivo representa incentivo à irregularidade e ao descumprimento do quanto determinado pelo órgão ambiental no licenciamento ambiental, podendo resultar em ampliação de judicialização e insegurança jurídica ao empreendimento, pois o descumprimento de condicionantes gerará impactos não endereçados pelo licenciamento, tema comumente objeto de ações civis públicas destinadas à suspensão de licenças ambientais.

Sugere-se, assim, a exclusão do § 4.º do artigo 7.º.

• **Dispensas de licenciamento: artigo 8.º**

- *Redação contida na terceira versão do texto-base:*

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

I – 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;

II – serviços e obras direcionados à melhoria, modernização, e manutenção de infraestrutura de transportes em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção; e

III – que não se incluam na lista de atividades ou empreendimentos qualificados como utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, estabelecida pelos entes federativos na forma dos §§ 1º a 4º do art. 4º desta Lei.

- *Redação proposta pelo ISA:*

Supressão do artigo 8.º.

- *Justificativas:*

O artigo 8.º do Substitutivo inclui duas atividades potencialmente impactantes no rol de dispensas de licenciamento ambiental: (i) as de caráter militar no preparo e emprego das forças armadas; e (ii) os serviços e obras direcionados à melhoria, modernização e manutenção de infraestrutura de transportes em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção.

Segundo a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (ADI n.º 1086-7/SC, de 2011, e ADI n.º 5312/TO, de 2018), é inconstitucional a dispensa de licenciamento para atividades potencialmente impactantes – ambos os casos trataram especificamente da dispensa de licenciamento estadual para atividades agrossilvipastoris e se aplicam a quaisquer dispensas. Segundo a lógica estabelecida pela Corte Suprema, se uma atividade produz impactos socioambientais, ela deve ser objeto de licenciamento, sendo inconstitucional a dispensa.

Importante registrar que serviços de manutenção de rodovias, como operações “tapa-buraco”, em geral, não necessitam ser objeto de licenciamento, por não haver impactos a eles vinculados. No caso, diante da ausência de impactos, tais atividades não estão sujeitas ao licenciamento ambiental.

Por outro lado, os termos “melhoria” e “modernização”, contidos no inciso II do artigo 8.º, podem resultar na dispensa de licenciamento para atividades de alto impacto, como aquelas associadas a hidrovias, portos, aeroportos, ferrovias e rodovias. Neste último caso, estudo científico aponta que 95 % (noventa e cinco por cento) do desmatamento na Amazônia tem relação com o asfaltamento de rodovias¹, atividade que pode ser interpretada como “melhoria” ou “modernização”. A falta de definição conceitual desses termos, aliás, contribui para a insegurança jurídica ao Projeto de Lei em questão. Importantes obras de impacto significativo, como o asfaltamento da rodovia BR-319, estariam dispensadas de licenciamento.

Nesse sentido, a dispensa de toda e qualquer atividade de caráter militar prevista no preparo e emprego das Forças Armadas, tal como previsto no inciso I do artigo 8.º, é igualmente inconstitucional.

Não bastasse isso, a previsão contida no inciso III do mesmo dispositivo, que permite aos entes federativos excluir empreendimentos da lista de atividades licenciáveis, é igualmente preocupante sob a ótica da segurança jurídica e também da padronização das normas que regem o licenciamento no Brasil, dois dos principais objetivos de uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Caso aprovado, o inciso poderia permitir que prefeitos e governadores, por meio de atos unilaterais e de “surpresa” (desprovidos de informação e participação pela sociedade), dispensem de licenciamento atividades potencialmente impactantes, resultando em graves deturpações na aplicação da Lei em todo o País. Com isso, uma mesma atividade poderia ser dispensada de licenciamento em determinado Estado ou Município e ser objeto de licenciamento trifásico em outro Estado ou Município, o que poderia gerar uma

¹ <https://www.oeco.org.br/blogs/oeco-data/28557-estudo-reforca-ligacao-de-estradas-e-desmatamento-na-amazonia/>

“corrida” pela flexibilização entre esses entes com a finalidade de atrair investimentos. Aponta-se, ainda, que o termo “entes federativos”, constante do referido inciso III, colide com a disposição contida nos §§ 1.º a 4.º do artigo 4.º, que prevê a competência dos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA para estabelecer a lista de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental.

Diante disso, o tema das dispensas, previsto no artigo 8.º, deve resultar no ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra a nova lei, além de gerar ações judiciais contra empreendimentos específicos, atrasando a sua implementação. A previsão contida no artigo 8.º, portanto, é contraproducente em termos de eficiência e celeridade na realização de obras relevantes para o desenvolvimento nacional, como é o caso do asfaltamento de rodovias em todo o País, além de gerar danos e impactos socioambientais relevantes.

• Cadastro Ambiental Rural como licença para atividades agrossilvipastoris – uma dispensa travestida: artigo 9.º

- *Redação contida na terceira versão do texto-base:*

Art. 9º A validação da inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), previsto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, é considerada licença ambiental para as atividades de cultivo de espécies agrossilvipastoris, com culturas perenes, semiperenes ou temporárias, de silvicultura de florestas plantadas e pecuária extensiva, respeitadas as demais normas ambientais vigentes.

§ 1º Enquanto não validado o CAR pelo órgão competente, ou enquanto não terminado o prazo para adesão ao Programa de Regularização Ambiental e o período estipulado para seu cumprimento, a inscrição no CAR tem efeitos de licença, consoante o disposto no caput deste artigo, ainda que haja déficit de vegetação nativa na propriedade ou posse rural.

§ 2º Decorridos os prazos mencionados no § 1º deste artigo, a obrigatoriedade de recomposição da vegetação nativa na propriedade ou posse rural impede a concessão da licença nos exatos limites da área a ser recomposta ou, em caso de compensação, em percentual de área equivalente.

§ 3º Para a supressão de vegetação nativa, é necessária autorização específica do órgão competente do Sisnama, não se aplicando o disposto no caput deste artigo e ressalvado o disposto no art. 52 da Lei nº 12.651, de 2012.

§ 4º A inscrição no CAR não pode ser exigida como requisito para a licença de atividades ou empreendimentos de infraestrutura de transportes e energia que sejam instalados na propriedade ou posse rural, mas não tenham relação com as atividades referidas no caput deste artigo.

- *Redação proposta pelo ISA:*

Supressão do artigo 9.º.

- Justificativas:

O artigo 9.º prevê medida equivalente à dispensa de licenciamento para atividades de cultivo de espécies agrossilvipastoris, consideradas aquelas com culturas perenes, semiperenes ou temporárias, de silvicultura de florestas plantadas e pecuária extensiva. Segundo o dispositivo, a validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) é considerada licença ambiental, sendo que, enquanto não houver tal validação, a mera inscrição autodeclaratória no CAR passa a ter efeitos de licença ambiental. O § 1.º do artigo 9.º ainda prevê que atividades irregulares (com déficit de vegetação nativa na propriedade) sejam consideradas licenciadas.

Trata-se, por certo, de dispensa travestida de licença, a qual, caso mantida, poderá ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, conforme exposto no item anterior, diante das decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 1086-7/SC, de 2011, e na ADI n.º 5312/TO, de 2018.

Com efeito, se o Supremo Tribunal Federal possui forte entendimento pela inconstitucionalidade da dispensa de licenciamento ambiental para atividades agrossilvipastoris, a manutenção do artigo 9.º, ora em comento, certamente resultará em insegurança jurídica ao referido setor econômico, além dos correlatos prejuízos socioambientais. A revisão deste ponto do texto-base, portanto, é medida de interesse tanto para a defesa do meio ambiente quanto para o desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, tão relevantes à economia nacional.

Observe-se, por fim, que o grau de rigor do licenciamento ambiental a ser aplicado deve guardar proporcionalidade com o grau de impacto da atividade agrossilvipastoril analisada em cada caso específico. Assim, caso se trate de grande empreendimento, com potencial de ocasionar significativo impacto socioambiental, a aplicação do licenciamento trifásico com a apresentação de EIA/RIMA é medida que se impõe, nos termos do artigo 225, § 1.º, IV, da Constituição e na esteira do mencionado entendimento do Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, em se tratando de atividade agrossilvipastoril de pequeno porte, com reduzido ou nenhum impacto ambiental, pode ser aplicada modalidade simplificada ou até mesmo a não sujeição da atividade a licenciamento.

Por essa razão, sugere-se a supressão do artigo 9.º para que se aplique às atividades agrossilvipastoris a sistemática prevista pelo próprio Projeto de Lei, conforme os critérios firmados no artigo 18 do texto-base.

- **Excepcionalidade à exigência de EIA/RIMA para atividades de saneamento básico: artigo 11, *caput* e parágrafo único.**

- Redação contida na terceira versão do texto-base:

Art. 11. A autoridade licenciadora deve assegurar procedimento simplificado e prioridade na análise para o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de saneamento básico abrangidos pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Parágrafo único. A exigência de EIA para o licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos referidos no caput deste artigo somente deve ocorrer em situações excepcionais, devidamente justificadas pela autoridade licenciadora.

- Redação proposta pelo ISA:

Art. 11. A autoridade licenciadora deve assegurar prioridade na análise para o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos de saneamento básico abrangidos pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

- Justificativas:

O artigo 11 prevê a aplicação de procedimento de licenciamento simplificado para atividades de saneamento básico abrangidas pela Lei nº 11.445/2007. Seu parágrafo único vai além e propõe que a exigência de EIA/RIMA somente deve ocorrer em situações excepcionais.

O dispositivo reflete exceção descabida e injustificada à sistemática que ele mesmo propõe em seus artigos 18 e seguintes. Se é verdade que as atividades de saneamento ambiental devem ser priorizadas pelo Poder Público competente, devido ao grande déficit verificado na matéria, não se pode violar a Constituição para impor a excepcionalidade de EIA/RIMA. Pelo contrário, as disposições da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental devem respeitar a lógica estabelecida pelo artigo 225, § 1.º, IV, da Constituição, segundo o qual o EIA/RIMA deve ser exigido de toda atividade que possa causar impactos socioambientais significativos.

Daí a necessidade de alteração do artigo 11, na esteira da orientação constitucional sobre o tema, para prever prioridade na análise de licenciamentos ambientais destinados a aprovar atividades de saneamento básico. Para a melhor técnica legislativa, sugerimos que tal prioridade seja prevista no artigo 52, parágrafo único.

• Desigualdade de condições às partes interessadas no licenciamento ambiental: artigo 13, § 5.º.

- Redação contida na terceira versão do texto-base:

Art. 13. O gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de prioridade:

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.

§ 5º O empreendedor pode solicitar, de forma fundamentada, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão das condicionantes ambientais ou do seu prazo, recurso que deve ser respondido no mesmo prazo, de forma motivada, pela autoridade licenciadora, que pode readequar seus parâmetros de execução, suspendê-las, cancelá-las ou incluir outras condicionantes.

- Redação proposta pelo ISA:

Art. 13. O gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de prioridade:

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.

§ 5º O empreendedor, o Ministério Público, a Defensoria Pública ou pessoa potencialmente impactada pode solicitar, de forma fundamentada, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão das condicionantes ambientais ou do seu prazo, recurso que deve ser respondido de forma motivada pela autoridade licenciadora, que, se for o caso, pode readequar seus parâmetros de execução, suspendê-las, cancelá-las ou incluir outras condicionantes.

- Justificativas:

O artigo 13, § 5.º, prevê apenas ao empreendedor a possibilidade de requerer a revisão de condicionantes ambientais do licenciamento.

Ao deixar de incluir outras partes interessadas, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a população impactada por empreendimento, o texto-base promove injustificada desigualdade de condições, o que acaba por criar tensões desnecessárias no processo de licenciamento ambiental e, eventualmente, a ampliação da judicialização.

Não são raros os casos de licenciamento em que, diante da complexidade dos impactos de grandes empreendimentos, o órgão licenciador, baseado no estudo ambiental apresentado pelo empreendedor, deixa de prever condicionante ambiental necessária para evitar, mitigar ou compensar determinado impacto ambiental.

A possibilidade de a população impactada, bem como dos órgãos públicos de controle da legalidade, de apresentar requerimento de revisão e inclusão de condicionantes permitiria a promoção da igualdade de condições às partes interessadas no licenciamento ambiental, bem como o aprimoramento do processo, com a sua devida instrução.

Nesse sentido, entendemos que a sugestão ora apresentada tem o condão de melhorar a qualidade dos licenciamentos ambientais, permitir maior diálogo entre a população impactada, o órgão licenciador e o empreendedor, assim como contribui com a segurança jurídica de atividades econômicas, evitando-se conflitos desnecessários e, portanto, a judicialização do processo de licenciamento.

• Limites inadequados à possibilidade de suspensão ou cancelamento de licença: artigo 16

- *Redação contida na terceira versão do texto-base:*

Art. 16. A autoridade licenciadora pode, mediante decisão motivada, suspender ou cancelar a licença ambiental expedida, mantida a exibibilidade das condicionantes ambientais, quando ocorrerem:

I – omissão relevante ou falsa descrição de informações determinantes para a emissão da licença;

II – superveniência de graves riscos ambientais ou de saúde pública; ou

III – acidentes que efetiva ou potencialmente gerem dano ambiental significativo.

- *Redação proposta pelo ISA:*

Art. 16. A autoridade licenciadora pode, mediante decisão motivada, suspender ou cancelar a licença ambiental expedida, mantida a exibibilidade das condicionantes ambientais, quando ocorrer:

I – omissão ou falsa descrição de informações determinantes para a emissão da licença;

II – superveniência de riscos ambientais ou de saúde pública; ou

III – acidentes que efetiva ou potencialmente gerem dano ambiental.

- *Justificativas:*

O artigo 16 estabelece restrições ao órgão licenciador quando do exercício de sua competência de suspender ou cancelar licenças. Pelos critérios previstos, somente poderia haver suspensão ou cancelamento da licença quando (i) a omissão do empreendedor for “relevante”; (ii) os riscos ambientais ou à saúde forem considerados

“graves”; ou (iii) houver acidentes geradores de danos ambientais qualificados como “significativos”.

Por esses termos, o órgão licenciador estaria impedido de adotar tais medidas em todos os demais casos de omissão do empreendedor, de riscos ambientais ou à saúde e de acidentes quando não qualificados com os adjetivos constantes da atual redação do artigo 16.

Ora, omitir ou descrever de forma falsa informações determinantes para a emissão da licença ambiental constitui ato fraudulento de natureza grave, tendente a ludibriar o Poder Público, inclusive com tipificação penal no artigo 69-A da Lei n.º 9.605/1998, a Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais. Da mesma forma, não necessitam ser qualificados como graves os riscos ambientais ou de saúde pública para autorizar o órgão ambiental a suspender a validade de licença. Por igual, é descabido exigir que o dano ambiental decorrente de acidente seja qualificado como significativo.

Daí a sugestão pela exclusão dos referidos termos da redação do artigo 16.

• Fim da gestão integrada dos sistemas de meio ambiente, recursos hídricos e uso do solo: artigo 17

- Redação contida na terceira versão do texto-base:

Art. 17. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

Parágrafo único. A aplicação do disposto no caput deste artigo 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 § 1º do art. 182 da Constituição Federal ou na legislação dele decorrente.

- Redação proposta pelo ISA:

Supressão do artigo 17.

- Justificativas:

Ao prever, no artigo 17, que “o licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios, bem como autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama”,

a proposta acaba com a possibilidade de gestão integrada dos sistemas de meio ambiente, de recursos hídricos e de uso do solo.

O mais grave certamente se refere à dispensa de apresentação da outorga de uso de recursos hídricos, elemento essencial para a verificação da viabilidade ambiental do empreendimento. Situações esdrúxulas poderiam decorrer de tal disposição, como, por exemplo, a emissão de licença para atividade termelétrica sem que exista disponibilidade de recursos hídricos para a atividade.

Registre-se, por oportuno, que estamos cientes das consequências de se estabelecer a exigência de certidão de uso do solo para a emissão de licenças, notadamente para empreendimentos “lineares”, como ferrovias e rodovias, como os possíveis fisiologismo e a barganha política para a expedição da certidão. Tal problema poderia ser resolvido pelo estabelecimento de prazo enxuto para a emissão de certidão de uso do solo (em alguns municípios, tal certidão é emitida de forma eletrônica e automática) com consequências legais em caso de descumprimento.

- **“Corrida” pela flexibilização nos Estados: artigo 18**

- *Redação contida na terceira versão do texto-base:*

Art. 18. O licenciamento ambiental pode ocorrer pelo procedimento trifásico, simplificado, por adesão e compromisso ou corretivo.

§ 1º O procedimento de licenciamento e o estudo ambiental a serem exigidos devem ser definidos pelos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama, no âmbito das competências definidas na Lei Complementar nº 140, de 2011, por meio do enquadramento da atividade ou empreendimento de acordo com os critérios de natureza, porte e potencial poluidor, podendo ser consideradas a relevância e a fragilidade ambiental da região de implantação.

§ 2º O procedimento de licenciamento ambiental deve ser compatibilizado com as etapas de planejamento, implantação e operação da atividade ou empreendimento, considerando, quando houver, os instrumentos de planejamento territorial disponíveis, como o Zoneamento EcológicoEconômico (ZEE) e a AAE.

- *Redação proposta pelo ISA:*

Art. 18. O licenciamento ambiental pode ocorrer pelo procedimento trifásico, simplificado, por adesão e compromisso ou corretivo.

§ 1º O procedimento de licenciamento e o estudo ambiental a serem exigidos devem ser definidos pelos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama, no âmbito das competências definidas na Lei Complementar nº 140, de 2011, por meio do enquadramento da atividade ou empreendimento de acordo com os critérios de

natureza, porte e potencial poluidor, podendo ser consideradas a relevância e a fragilidade ambiental da região de implantação.

§ 2º Na definição do procedimento previsto no caput deste artigo:

*I – as regras estabelecidas pelo órgão colegiado deliberativo do SISNAMA da União devem ser observadas pelos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que podem complementá-las; e
II – as regras estabelecidas pelos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA dos estados devem ser observadas pelos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA dos municípios, que podem complementá-las.*

§ 3º O procedimento de licenciamento ambiental deve ser compatibilizado com as etapas de planejamento, implantação e operação da atividade ou empreendimento, considerando, quando houver, os instrumentos de planejamento territorial disponíveis, como o Zoneamento EcológicoEconômico (ZEE) e a AAE.

- Justificativas:

No artigo 18, a terceira versão do Substitutivo, ora analisada, deixou de prever, como na segunda versão, as regras sobre competência legislativa concorrente, tal como previsto pela Constituição Federal e reiteradamente respaldado pelo Supremo Tribunal Federal (por exemplo, na ADI n.º 2030, de 2017, e na ADI n.º 5312, de 2018).

Tal previsão poderia evitar eventuais distorções na aplicação da Lei Geral de Licenciamento Ambiental entre Estados e Municípios, o que, se ocorrido, representaria não apenas afronta direta à Constituição Federal, mas também poderia resultar em “corrida” pela flexibilização entre esses entes com a finalidade de atrair investimentos.

O resultado, contrariando o espírito que deu origem à possível Lei Geral do Licenciamento Ambiental, seria deturpações e distinções na aplicação da lei em todo o território nacional, insegurança jurídica e judicializações, tanto por meio de ações diretas de inconstitucionalidade como outras ações judiciais.

Por óbvio, diante da competência legislativa concorrente em matéria ambiental, conforme reiteradas decisões da Corte Suprema, um estado não pode editar norma para reduzir o grau de proteção ambiental estabelecido por norma federal, assim como um município está impedido de fazê-lo em contrariedade à norma federal e também à estadual. Contudo, caso isso venha a ocorrer quando da aplicação e regulamentação estadual e municipal da nova Lei Geral do Licenciamento ambiental, um mesmo empreendimento poderia ser licenciado de formas distintas a depender do estado ou município de sua instalação. Bastaria manter o quanto previsto na segunda versão do Substitutivo para conferir maior clareza ao texto legal e evitar tamanho risco.

• Licenciamento por adesão e compromisso: artigo 23

- Redação contida na terceira versão do texto-base:

Art. 23. O licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso pode ocorrer se atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I – a atividade ou o empreendimento seja qualificado como de baixo impacto ou risco ambiental e a autoridade licenciadora não identifique relevância ou fragilidade ambiental na área de sua instalação;

II – sejam previamente conhecidos:

a) as características da região de implantação;

b) as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento;

c) os impactos e riscos ambientais da tipologia da atividade ou empreendimento;

e d) as medidas de controle ambiental necessárias.

§ 1º São consideradas atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama.

§ 2º A autoridade licenciadora deve estabelecer previamente as condicionantes ambientais da LAC que devem ser objeto de termo de compromisso firmado pelo empreendedor, integrante da licença.

§ 3º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE devem ser conferidas e analisadas pela autoridade licenciadora, incluindo a realização de vistorias, ao menos por amostragem.

§ 4º A autoridade licenciadora deve realizar vistorias por amostragem, com periodicidade anual, para aferir a regularidade de atividades ou empreendimentos licenciados pelo procedimento por adesão e compromisso, devendo disponibilizar os resultados no subsistema de informações previsto no art. 32 desta Lei.

§ 5º O resultado das vistorias previstas no § 4º deste artigo pode orientar a manutenção ou a revisão do ato previsto no § 1º sobre as atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso.

- Redação proposta pelo ISA:

Supressão do artigo 23.

- Justificativas:

De início, é preciso reconhecer que houve avanços importantes no referido dispositivo em relação às versões anteriores apresentadas no âmbito do Grupo de Trabalho de Licenciamento Ambiental. Apesar de discordarmos do texto quanto ao cabimento da modalidade de licenciamento por adesão e compromisso, entendemos que

foram inseridas garantias que minimizam os danos que podem decorrer da aplicação da referida modalidade de licenciamento.

Feito esse registro, para a adequada compreensão da questão ora versada, é preciso recordar que o licenciamento ambiental é objeto de proteção constitucional expressa e tacitamente, sendo considerado o principal instrumento de controle e fiscalização de atividades potencialmente causadoras de impactos socioambientais ou degradação do meio ambiente.

Nesse sentido, e sem pretender esgotar o tema, o artigo 225 da Constituição Federal, que prevê o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, estabeleceu expressamente uma série de deveres a serem atendidos pelo Poder Público visando à efetividade da tutela socioambiental, voltados à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, entre os quais merecem destaque os deveres de:

- (i) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- (ii) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- (iii) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; e
- (iv) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Para tanto, o artigo 23 da Carta Constitucional, em seus incisos VI e VII, determinou ser de competência comum da União, Estados e Distrito Federal (além dos Municípios, com competência definida no artigo 30) a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Adicione-se, ainda, que, segundo o artigo 170, inciso VI, da Constituição da República, a ordem econômica orienta-se, entre outros, pela “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

No espectro infraconstitucional, o licenciamento ambiental conta com ampla previsão legal na Lei n.º 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo-o como um de seus principais instrumentos (artigo 9.º, inciso IV). Mais específico, seu artigo 10 impõe que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.”

Por fim, a Lei Complementar n.º 140/2011, que regulamentou o mencionado artigo 23, VI, VII e parágrafo único, da Constituição Federal, prevê como objetivos fundamentais da atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- (i) proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- (ii) garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- (iii) harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- (iv) garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Como se observa, a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional claramente estabelecem deveres ao Poder Público no sentido de controlar e fiscalizar, através do licenciamento ambiental, atividades consideradas potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental, a fim de garantir a efetividade do direito da coletividade brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Daí não ser permitido, segundo nossa compreensão, pretender estabelecer modalidade de licenciamento “autodeclaratória”, sem o necessário e imperioso controle prévio por parte do Poder Público, tal como se infere da modalidade de licenciamento ambiental por adesão e compromisso.

Conforme consta da proposta ora em análise, tal modalidade dispensa o Poder Público de controlar previamente atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental, o que, evidentemente, não se coaduna com a orientação constitucional e legal sobre o tema.

Adicione-se a isso o fato de que a modalidade de “licenciamento ambiental por adesão de compromisso” é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5014, ajuizada pela Procuradoria Geral da República em face das alterações promovidas pela Lei do Estado da Bahia n.º 12.377/2011 em dispositivos da Lei baiana n.º 10.431/2006, justamente por se tratar de dispensa de controle e licenciamento prévios pelo Poder Público a atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental.

Em que pesem tais considerações, tendo em vista a disposição do relator e outros deputados federais em manter a adesão e compromisso como modalidade de licenciamento ambiental, reiteramos que os avanços trazidos pela nova versão do texto-base ao artigo 23, como a conferência e análise prévias por parte da autoridade licenciadora (§ 3.º do referido dispositivo) e demais garantias, minimizam os impactos negativos da aplicação da referida modalidade, devendo ser integralmente mantidos caso não ocorra a supressão do dispositivo.

- **Excepcionalidade de dados primários para estudos ambientais: artigo 25, § 5.º**

- *Redação contida na terceira versão do texto-base:*

Art. 25. 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 envolvidas referidas no inciso IV do caput do art. 2o desta Lei, quando couber.

§ 5º A exigência de dados primários para a caracterização da área de influência somente é permitida quando não houver dados válidos recentes ou quando os dados forem ineficientes, mediante justificativa técnica da autoridade licenciadora.

- *Redação proposta pelo ISA:*

Supressão do § 5.º do artigo 25.

- *Justificativas:*

No artigo 25, § 5.º, a exigência de dados primários para a caracterização dos impactos do empreendimento passa a ser hipótese excepcional, apenas quando não houver dados secundários válidos recentes ou quando estes forem ineficientes.

Mais grave do que isso, a incumbência de prever quais dados primários devem ser usados passaria do empreendedor e sua consultoria técnica ao órgão licenciador, impondo-lhe ônus descabido e de improvável ou impossível atendimento.

Trata-se de equívoco técnico, cuja manutenção impõe riscos ao instrumento da Avaliação de Impacto Ambiental, constitucionalmente resguardado pelo artigo 225, § 1.º, IV e legalmente protegido pela Lei n.º 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente.

Sugere-se, portanto, a supressão do dispositivo.

- **Descabimento de imputar ao órgão licenciador, via Termo de Referência, a incumbência de indicar ou não o aproveitamento de estudos ambientais: artigo 30, parágrafo único.**

- *Redação contida na terceira versão do texto-base:*

Art. 30. Independentemente da titularidade de atividade ou empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, no caso de implantação na área de influência

de outro já licenciado, pode ser aproveitado o diagnóstico constante no estudo ambiental anterior, desde que adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento e resguardado o sigilo das informações previsto em lei.

§ 3º O TR deve indicar o aproveitamento ou não dos estudos já realizados na área de influência da atividade ou empreendimento, podendo requerer complementações ou novos estudos.

- Redação proposta pelo ISA:

Supressão do § 3.º do artigo 30.

- Justificativas:

Na esteira do quanto afirmado no item anterior, configura-se como descabida, técnica e juridicamente, a transferência do ônus, do empreendedor ao órgão licenciador, de indicar o aproveitamento ou não de estudos já realizados na área de influência.

Tal incumbência, como ocorre na prática do licenciamento ambiental há mais de quarenta anos, é imputada ao empreendedor, interessado na obtenção da licença para a realização de sua atividade econômica. Não cabe ao órgão ambiental licenciador a tarefa de pesquisar os estudos de Avaliação de Impacto Ambiental existentes na área de influência do empreendimento, uma vez que sua realização representaria significativo aumento de sua carga de trabalho, já combatida pelo sucateamento atualmente percebido no Brasil.

Por isso, sugere-se a supressão do referido § 3.º do artigo 30.

• Autoridades envolvidas: violação de direitos dos povos indígenas/comunidades quilombolas e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural: artigos 40, 41 e 42

- Redação contida na terceira versão do texto-base:

Art. 40. A participação, no licenciamento ambiental, das autoridades envolvidas referidas no inciso IV do art. 2º desta Lei ocorre nas seguintes situações:

I – observados os limites fixados no Anexo 1, quando na ADA ou na área de influência existir:

a) terra indígena com portaria de declaração de limites publicada; ou

b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados;

II – observados os limites fixados no Anexo 1, quando na ADA ou na área de influência existir terra quilombola titulada;

III – quando na ADA existirem bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata, bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata, bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata, ou bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata;

IV – quando a ADA se sobrepuser a Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral prevista na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, ou sua zona de amortecimento; e

V – quando na ADA ou na área de influência existirem áreas de risco ou endêmicas para malária.

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas deve ser considerada pela autoridade licenciadora, mas não vincula a decisão final quanto à licença ambiental, exceto no caso de que trata o inciso IV do caput deste artigo para atividade ou empreendimento cujo licenciamento requeira EIA.

§ 2º No caso de julgar pelo descabimento total ou parcial da manifestação da autoridade envolvida, a autoridade licenciadora deve apresentar a devida motivação à autoridade envolvida, que pode reconsiderar ou manter sua manifestação.

§ 3º As disposições do caput deste artigo são aplicadas sem prejuízo da legislação sobre o patrimônio arqueológico ou paleontológico.

Art. 41. Nos casos previstos no art. 40 desta Lei, o TR do estudo ambiental exigido pela autoridade licenciadora deve contemplar as informações e estudos específicos solicitados pelas autoridades envolvidas, que têm o prazo máximo de 30 (trinta) dias para se manifestar a partir do recebimento da solicitação da autoridade licenciadora.

Art. 42. A autoridade licenciadora deve solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias do recebimento.

- Redação proposta pelo ISA:

Art. 40. A participação, no licenciamento ambiental, das autoridades envolvidas referidas no inciso IV do art. 3º desta Lei ocorre nas seguintes situações:

I – quando na ADA ou na área de influência existir terra indígena com relatório de identificação e delimitação aprovado por ato do órgão indigenista competente, terra indígena em estudo, área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de índios isolados ou nas demais modalidades previstas no art. 17 da Lei no 6.001, de 19 de dezembro de 1973, ou legislação correlata;

II – quando na ADA ou na área de influência existir terra quilombola reconhecida por relatório de identificação e delimitação publicado ou terra quilombola em estudo;

III – quando na ADA ou na área de influência existir intervenção em bens culturais acautelados em âmbito federal;

IV – quando na ADA ou na área de influência existir Unidade de Conservação da natureza ou sua zona de amortecimento; e

V – quando na ADA ou na área de influência existirem áreas de risco ou endêmicas para malária.

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas vincula a decisão final quanto à licença ambiental e as condicionantes.

§ 2º No caso de julgar pelo descabimento total ou parcial da manifestação da autoridade envolvida, a autoridade licenciadora pode apresentar a devida motivação à autoridade envolvida, que pode reconsiderar ou manter sua manifestação, sem prejuízo de outras tratativas que se mostrem necessárias para dirimir as divergências.

Art. 41. Nos casos previstos no art. 40 desta Lei, o Termo de Referência do estudo ambiental exigido pela autoridade licenciadora deve conter as informações e estudos específicos solicitados pelas autoridades envolvidas.

Art. 42. A autoridade licenciadora deve solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias do recebimento do estudo ambiental ou de 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 a esta, contado da data de recebimento da solicitação.

§ 2º A autoridade envolvida pode solicitar, motivadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 1º por no máximo 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 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.

§ 5º A partir das informações e estudos apresentados pelo empreendedor e demais informações disponíveis, 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.

Supressão do Anexo 1.

- Justificativas:

A participação das autoridades envolvidas, consistentes nos órgãos responsáveis pela proteção de terras indígenas, territórios quilombolas, unidades de conservação da natureza, patrimônio histórico e cultural e saúde humana, encontra-se reiteradamente vilipendiada na terceira versão do texto-base, resultando em graves violações aos direitos dos povos indígenas e comunidades remanescentes de quilombos, além dos direitos difusos e coletivos sobre os demais bens jurídicos mencionados. Se mantidas as disposições, a consequência certamente será o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra a nova Lei Geral de Licenciamento Ambiental e, com isso, a insegurança jurídica a atividades econômicas. O cenário da proposta se agrava com o notório e progressivo sucateamento dos referidos órgãos públicos, altamente deficitários em termos de recursos humanos e institucionais para participar adequadamente do licenciamento: no exemplo da FUNAI, o órgão conta com apenas dezoito técnicos para atender cerca de sete mil processos de licenciamento. Seguem abaixo os principais problemas do texto sobre o tema.

No caso dos povos e comunidades tradicionais, a proposta prevê que a participação das respectivas autoridades envolvidas se restringe aos casos de terras indígenas com portaria declaratória publicada e de terras quilombolas tituladas. Como há inércia do Estado em finalizar o reconhecimento desses territórios no Brasil, todas as terras tradicionais com processos de reconhecimento abertos que não tenham chegado às mencionadas etapas estarão descobertas, de modo que serão tidas como inexistentes para fins de licenciamento ambiental e avaliação de impactos.

No que tange às terras indígenas, há 120 (cento e vinte) processos de demarcação em fase de identificação (terras em estudo por grupo de trabalho nomeado pela FUNAI) e 43 (quarenta e três) processos de demarcação com relatório de estudo aprovado pela presidência da FUNAI. São, portanto, 163 (cento e sessenta e três) terras indígenas que, diante das limitações previstas no artigo 40, I, da terceira versão do texto-base, seriam sumariamente excluídas de licenciamentos ambientais, correspondente a 22% (vinte e dois por cento) do total.

Quanto aos territórios de remanescentes de quilombos, conforme dados oficiais do INCRA, há 241 (duzentos e quarenta e um) territórios quilombolas titulados no Brasil, entre um total de 1755 (hum mil, setecentos e cinquenta e cinco) processos de reconhecimento. Com isso, considerando a restrição prevista no artigo 40, II, o percentual de territórios quilombolas excluídos do licenciamento na atual versão do texto-base é de 87 % (oitenta e sete por cento).

Diante desse cenário, os povos indígenas e comunidades quilombolas que ainda aguardam o reconhecimento de seus direitos territoriais serão duplamente afetados, visto que seus territórios, para fins de licenciamento, sequer existirão. Trata-se, ademais, de equívoco prejudicial à segurança jurídica e financeira de empreendimentos, pois os impactos sobre os territórios pendentes de reconhecimento de fato ocorrerão, mas não serão endereçados pelo licenciamento. O resultado será a ampliação da judicialização e a imposição de obrigações ao empreendedor não previstas originalmente.

Tal possibilidade de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra as restrições a terras indígenas e territórios quilombolas é respaldada por decisões do Plenário do Supremo Tribunal Federal, como no caso da ADI n.º 4903 e da ADC n.º 42, nos quais a Corte entendeu serem inconstitucionais as restrições contidas na Lei n.º 12.651/2012 sobre terras indígenas e territórios quilombolas.

No que tange ao patrimônio histórico-cultural, inexplicavelmente, o Substitutivo prevê que a participação das respectivas autoridades envolvidas (como o IPHAN) somente ocorrerá quando os bens protegidos estiverem sobrepostos à área diretamente afetada, excluindo aqueles presentes na área de influência. Com isso, mesmo que estejam previstos impactos sobre os referidos bens (na área de influência), eles sequer serão avaliados e endereçados no licenciamento ambiental. No ponto, sugere-se atenta leitura à Nota Técnica n.º 3/2019/CNL/GAB PRESI², emitida pelo IPHAN sobre o Projeto de Lei ora em análise, cujas considerações expressam preocupações relevantes sobre ameaças ao patrimônio histórico e cultural.

Da mesma forma, no que toca às unidades de conservação, o Substitutivo igualmente restringe a participação das respectivas autoridades envolvidas (como o ICMBio) para a hipótese de haver unidade de conservação sobreposta à área diretamente afetada, excluindo aquelas presentes na área de influência. Como se não bastasse, limita as análises apenas e tão somente às unidades de conservação de proteção integral, excluindo as unidades de conservação de uso sustentável de qualquer avaliação de impacto ambiental.

São abissais os impactos do atual texto-base sobre as unidades de conservação, com graves ameaças de violação ao artigo 225, § 1.º, III da Constituição Federal e ofensa à Lei n.º 9.985/2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Segundo dados do Monitoramento do Instituto Socioambiental, há 336 (trezentas e trinta e seis) unidades de conservação federais, sendo 151 de proteção integral e 185 de uso sustentável. No âmbito estadual, há 760 unidades de conservação, incluídas 402 de proteção integral e 358 de uso sustentável. Com isso, além do grave equívoco de considerar apenas as unidades de conservação presentes na área diretamente afetada de empreendimentos, e não aquelas incidentes sobre a área de influência, seriam desconsideradas, para fins de licenciamento ambiental, 523 unidades de conservação de uso sustentável.

Para além dessas inconsistências técnicas, cuja manutenção esbarra na Constituição Federal, a proposta de Projeto de Lei em tela ainda afirma que a ausência de manifestação das autoridades envolvidas não obsta o andamento do procedimento de licenciamento e nem a expedição da licença. Novamente, como ocorre com as demais disposições desta Seção, a regra é inconstitucional, conforme Recomendação expedida pelo Ministério Público Federal³, uma vez que permite a emissão de licença sem que

² <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/manifestacoes-recebidas/2019.07.12%20-%20IPHAN%20-%20Nota%20Tecnica%20no%203.pdf>

³ <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/mpf-exige-respeito-aos-direitos-de-comunidades-indigenas-e-tradicionais-no-licenciamento-ambiental>

sejam avaliados os impactos de empreendimentos sobre povos indígenas, comunidades quilombolas, bens histórico-culturais, unidades de conservação e a saúde humana.

Considerando o quanto disposto na segunda versão do texto-base em comparação com a terceira, ora analisada, houve redução significativa dos prazos para manifestação das autoridades envolvidas. Tendo em vista o contexto de sucateamento desses órgãos, mencionado acima, o resultado provável é o não atendimento dos prazos e a consequente possibilidade de emissão de licenças sem qualquer avaliação sobre os impactos aos referidos bens jurídicos e áreas protegidas.

A proposta prevê, ainda, que os pareceres das autoridades envolvidas terão caráter não vinculante, permitindo que os órgãos licenciadores, sem competência legal para dispor sobre as temáticas referidas, desconsiderem conclusões dos órgãos públicos com competência legal para tanto.

Por fim, surpreende negativamente a inserção de um Anexo ao Projeto de Lei para pré-estabelecer limites de distância entre as áreas protegidas e bens jurídicos em questão e a área diretamente afetada de empreendimentos. Como afirma estudo da comunidade científica com análise crítica da terceira versão do texto-base do Projeto de Lei em questão⁴, “o Anexo 1 é um exemplo de inserção ‘tosca’ de falsa objetividade, que na prática tem grandes chances de desencadear judicialização, tendo em vista que os valores apresentados são absolutamente arbitrários e desprovidos de qualquer embasamento.”

Diante dessas considerações, a revisão geral dos artigos 40, 41 e 42 é medida que se impõe, à luz da Constituição Federal, das decisões do Supremo Tribunal Federal e da melhor técnica para a aplicação do licenciamento ambiental.

- **Exclusão de responsabilidade civil das instituições financeiras: artigo 59**

- *Redação contida na terceira versão do texto-base:*

Art. 59. As instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil e as entidades governamentais de fomento são obrigadas a verificar a situação de regularidade dos empreendimentos financiados quanto à licença ambiental.

§ 1º A apresentação de licença válida é considerada suficiente para a comprovação da regularidade prevista no caput deste artigo, não cabendo responsabilização das instituições e entidades referidas no caput por danos ambientais causados pelos empreendimentos financiados.

⁴ Nota Técnica (Atualização 1.1) - Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental: análise crítica e propositiva da terceira versão do projeto de lei à luz das boas práticas internacionais e da literatura científica / A. Fonseca, M. Montaña, Waterloo. 2019. Disponível em: http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2019/08/NotaTecnica2_PL_LicAmb.pdf?fbclid=IwAR2Jlx40oN7mV7RBOpYwu0QvTE-dAW0XHu3-SxtpHyX5m-Ht7RUXs8Fck6c

§ 2º A inobservância do disposto no caput neste artigo imputa responsabilidade solidária às instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil e às entidades governamentais de fomento pelos danos ambientais, observada a proporcionalidade do valor da operação financeira realizada pela instituição em relação do valor total do empreendimento

- *Redação proposta pelo ISA:*

Supressão do artigo 59.

Ou, alternativamente:

Art. 59. As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil que financiem atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental devem exigir a apresentação da licença ambiental válida para a concessão do empréstimo, assim como realizar procedimentos de diligência socioambiental previamente à contratação e no decorrer da operação financeira.

§ 1º A diligência socioambiental compreende sistema, rotinas e procedimentos que possibilitem identificar, classificar, avaliar, monitorar, mitigar e controlar, inclusive por via contratual, eventuais danos ambientais decorrentes do empreendimento ou atividade.

§ 2º A diligência socioambiental será proporcional ao risco socioambiental oferecido pela atividade ou empreendimento a ser financiado e levará em consideração, dentre outros critérios, o tipo de instrumento de financiamento, a natureza da operação, o setor, o contexto operacional e a severidade potencial dos impactos socioambientais, segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

§3º A instituição financeira responde solidariamente por danos socioambientais decorrentes de atividades e projetos financiados.

- *Justificativas:*

Previsto no artigo 59, o Substitutivo reformula por completo e restringe sobremaneira a atual sistemática de responsabilidade civil aplicável às instituições financeiras, importante pilar de sustentação da regularidade ambiental no Brasil. Pelo que consta do referido artigo, a mera apresentação de licença válida é considerada

suficiente para excluir a responsabilização das instituições financeiras por danos ambientais.

Se mantido como está, o dispositivo tende a ser objeto de judicialização, via ação direta de inconstitucionalidade, por violação ao artigo 225, § 3.º da Constituição Federal, visto que contraria frontalmente o entendimento dos Tribunais Superiores sobre a matéria – como, por exemplo, no Recurso Especial nº 1.071.741/SP.

Importante considerar que há todo um sistema de diligência ambiental instituído atualmente nas instituições financeiras de todo o País, cuja efetivação tem servido como motor para a regularidade das cadeias produtivas brasileiras. Tal sistema seria completamente extinto caso mantida a atual redação do texto-base, podendo se tornar verdadeiro incentivo à irregularidade ambiental.

Feitas essas sintéticas considerações sobre o mérito, importa ressaltar que o tema da responsabilidade civil das instituições financeiras não guarda pertinência temática com o tema do licenciamento ambiental, de modo que a supressão do referido artigo 59 é a medida mais adequada, sob pena de macular o texto legal com injuridicidade.

Ad cautelam, caso não seja esse o entendimento do relator e demais Deputados membros do Grupo de Trabalho na Câmara, apresentamos acima o que consideramos ser um possível texto de consenso entre os setores interessados na matéria, de acordo com o entendimento dos Tribunais Superiores.

Mauricio Guetta

Programa de Política e Direito

Instituto Socioambiental

OAB/DF n.º 61.111