PGR - 00276442/2016

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

NOTA TÉCNICA Nº 03/2016 – 4ª CCR

Assunto: SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004 (versão de 28.08.2016)
CÂMARA DOS DEPUTADOS

1. Introdução.

O GT Intercameral sobre Grandes Empreendimentos do MPF recebeu, para análise e discussão, a inclusa versão, elaborada pelo IBAMA e datada de 24 de julho de 2016, de substitutivo ao PL 3.279/04, pelo qual se "institui a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, estabelece normas gerais para a Avaliação Ambiental Estratégica e dá outras providências".

A presente análise é consideravelmente limitada em função do escasso tempo disponibilizado para o exame de tema tão complexo e controverso, associado à carência de abordagem técnica multidisciplinar, desconhecimento de manifestações de outras instituições e associações civis, assim como de insuficiente pesquisa bibliográfica para referenciar as críticas. Deste modo, **as questões e propostas aqui referidas não são exaustivas e deverão ser oportunamente complementadas**.

Feitas as devidas ressalvas, no curto período que teve para analisar o substitutivo discutido no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, foi possível ao GT compilar os principais pontos, críticas e sugestões apresentados pelos Procuradores membros do Grupo, bem como pela Secretaria de Apoio Pericial – SEAP do MPF[1]. O GT também acompanhou os representantes da 4ª e 6ª Câmaras em reunião com a Presidência do IBAMA realizada no dia 04 de agosto de 2016, em Brasília, ocasião em que aspectos técnicos do substitutivo foram debatidos.

Em linhas gerais, o substitutivo proposto pelo Executivo mantém, com pequenas alterações de redação, a estrutura do substitutivo proposto pelo Deputado Ricardo Tripoli, a saber:

1. Disposições Preliminares (arts. 1º ao 5º)

2. Dos Tipos de Licenciamento Ambiental (arts. 6º ao 27)

2.1. Disposições Gerais (arts. 6º ao 15)

1 PARECER TÉCNICO No 040/2016-SEAP. REFERÊNCIA PA 1.00.000.003955/2006Of. 516/2016-4a CCR, de 20/7/2016.

2.2. Do Rito Trifásico de Licenciamento Ambiental (arts. 16 ao 18)

2.3. Dos Ritos Simplificados de Licenciamento Ambiental (arts. 19 ao 22)

2.4. Do Licenciamento Ambiental Corretivo (art. 23)

2.5. Da Dispensa de Licenciamento Ambiental (arts. 24 a 27)

3. Do conteúdo do EIA, do RIMA e de outros Estudos Ambientais (arts. 28 ao 35)

4. Da Disponibilização de Informações ao Público (arts. 36 ao 40)

5. Das Audiências e Consultas Públicas (arts. 41 ao 44)

6. Dos Prazos Administrativos (arts. 45 ao 51)

7. Das Despesas do Licenciamento Ambiental (arts. 52 e 53)

8. Disposições Complementares e Finais (arts. 54 ao 60)

O substitutivo ainda contém os seguintes anexos: (I): Potencial de Degradação Ambiental; (II): Valores da Taxa de Licenciamento Federal.

2. Considerações Gerais sobre o Substitutivo.

Em linhas gerais, podemos dizer que o substitutivo apresentado pelo IBAMA corrige algumas deficiências existentes no substitutivo ao Projeto de Lei 3.729/2004 originário da Câmara dos Deputados.

Como principais **pontos críticos** do Substitutivo, apontamos os seguintes:

- ✓ falta de diálogo adequado com a sociedade civil deficiente participação popular, no que se refere ao texto proposto.
- ✓ fixação de prazos exíguos e caráter meramente consultivo das autoridades envolvidas, possibilitando a aprovação dos licenciamentos sem a manifestação (ou com parecer contrário) de outros órgãos envolvidos no processo, especialmente o IPHAN, a FUNAI, a Fundação Palmares, a SPU e o ICMBio, bem como seus equivalentes em âmbito estadual.
- ✓ Excessiva discricionariedade das autoridades licenciadoras, inclusive no âmbito dos Estados (e Municípios) e em relação a aspectos relevantes do licenciamento ambiental, notadamente quanto à escolha da modalidade/rito e à dispensa de licenciamento, sem o correspectivo estabelecimento de parâmetros e critérios para fins de orientar e regrar tal discricionariedade.
- ✓ Estabelecimentos de prazos rígidos e insuficientes para a consecução de atos administrativos – e análises – complexos por órgãos (autoridades licenciadoras) notoriamente carentes de recursos humanos e financeiros para o adequado desempenho de suas funções.

3. **Sugestões de modificação, supressão ou inclusão de texto no Substitutivo**

(versão de 28/08/16).

A. **Capítulo 1º – Disposições Preliminares.**

- **Artigo 1º, § único, inciso I.** Sugestão de acréscimo na parte final do dispositivo:

  Inciso I - "ao licenciamento ambiental de competência dos órgãos e entidades ambientais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 ***e as demais disposições da legislação federal pertinente.*** ".

  Justificativa: O ajuste proposto visa ressalvar as disposições contidas na legislação federal específica sobre licenciamento de atividades em determinadas áreas, como a Lei nº 7661/88 (art. 6º) e a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/06), que exige EIA em certas situações, a depender do estágio sucessional da vegetação a ser suprimida. É pertinente consignar, expressamente, que continuará aplicável a legislação federal especial sobre o tema.

- **Sugere-se reincluir artigo** (renumerar) **dispondo sobre os princípios que informam o Licenciamento ambiental**, com a redação do artigo 3º da versão anterior do PL, de 24/07/2016.

  Justificativa: Tratando-se de lei geral, a expressa enunciação de tais princípios se presta a orientar que a interpretação das disposições desta lei.

- **Artigo 3º, incisos. Sugere-se ajuste pontual de redação no inciso VI e a inclusão de outros 03 (três) incisos para contemplar as seguintes definições normativas relevantes:**

  VI – condicionantes ambientais: "requisitos e obrigações de dar, fazer ou não fazer a cargo do empreendedor, estabelecidas na licença ambiental, que evitam, mitigam, ***controlam*** ou compensam os efeitos ambientais adversos do empreendimento, maximizam seus efeitos ambientais benéficos ***e garantem o implemento de ações de recuperação ambiental exigidas no licenciamento ou decorrentes da operação do empreendimento***".

  Justificativa: Prevê garantias – disponibilidade futura de recursos e outras – para p regular desativação dos empreendimentos, incluindo recuperação ou compensação ambiental, monitoramento pós-fechamento/interrupção etc.

  XXIX (acréscimo) - ***indivíduo, família, grupo social ou população atingida***: ***aquele ou aquela que, em função do projeto licenciado, sofrerá alterações socioambientais adversas que podem modificar sua organização cultural, social, econômica ou territorial***;

  Justificativa: É necessário expressamente consignar o reconhecimento da legitimidade dos

titulares dos direitos à mitigação, reparação ou compensação socioambientais decorrentes das alterações ambientais e efeitos/impactos do empreendimento.

XXX (acréscimo) – ***povos indígenas e comunidades tradicionais*: *grupos cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições.***

Justificativa: Cumpre adotar o conceito de comunidades tradicionais previsto na Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Estado brasileiro e vigente no ordenamento jurídico pátrio.

XXXI (acréscimo) – ***área de estudo*: *área geográfica na qual serão realizados os levantamentos para fins de diagnóstico dos estudos ambientais.***

Justificativa: Faz-se necessário distinguir a área de estudo da área de influência. Enquanto a área de estudo pode/deve ser estabelecida por recomendação do órgão ambiental competente, indicando-a nos termos de referência aos estudos ambientais, a área de influência, aquela que sofre os efeitos ambientais do empreendimento, somente poderá ser reconhecida após a análise espacial dos impactos previstos, ocorrentes ou ocorridos[2];

B. Capítulo 2º – Do Licenciamento Ambiental.

Seção 1 – Disposições gerais sobre o Licenciamento Ambiental

- **Artigo 5º, parágrafo 1º**. Propõe-se **inserir prazo** no parágrafo 1º do artigo.

  Parágrafo 1º. "O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) definirá, ***em prazo não superior a 120 (cento e vinte) dias,*** os elementos de projeto do empreendimento necessários para cada tipo de licença prevista no *caput* deste artigo, por tipologia.".

  Justificativa. Uma vez que cabe ao Conama a definição aqui referida, para fins de uniformizar o aludido parâmetro, é preciso fixar prazo para que este se desincumba, em tempo razoável, do dever que lhe foi outorgado neste dispositivo, sob pena de ineficácia da norma nele contida. Se não há prazo, a obrigação não se impõe, ensejando eventual omissão em fazer o que exige a norma, e, enquanto isso, não se uniformiza o parâmetro, de maneira de cada Estada o definirá ao seu alvedrio, frustrando-se, assim, o escopo da lei.

- **Artigo 6º, inciso III. Propõe-se ajuste de prazo no texto do inciso III** desse artigo:

  Inciso III – "o prazo de validade da LAU, LO, LI/LO e LOC considerará os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, ***7 (sete) anos***.".

  Justificativa. O prazo de validade de 10 (dez) anos se mostra excessivo, uma vez que no

2 Baseado em SÁNCHEZ, L. E. Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006; e Nota Técnica no 039/2007-4a CCR.

decorrer do tempo é provável que haja alteração substancial das condições ambientais da área e do funcionamento do empreendimento, de maneira que assegurar uma correta gestão dos impactos e efeitos do empreendimento, permitindo ao órgão licenciador, quado da renovação das licenças, a verificação adequada do cumprimento de condicionantes e da efetividade das medidas de monitoramento e controle ambiental, bem como de eventual readequação do empreendimento por ocasião da renovação da licença.

Nesse período já se alteraram as condições socioambientais da área de influência do empreendimento, de tal modo que a sua operação pode ter sofrido modificações ambientais (impactos adversos imprevistos à época, aumento de cargas poluidoras, estresse ecológico etc.). Portanto, esse prazo excessivo fragiliza a eficácia do licenciamento e a proteção ambiental.

- **Artigo 8º**. Em razão das justificativas abaixo explicitadas, **propõe-se**: **a)** no § 1º, fixar prazo; **b)** acrescentar o § 2º, com a redação adiante sugerida; **c)** renumerar e ajustar a redação dos parágrafos seguintes.

Parágrafo 1º. "O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), a partir das matrizes constantes no Anexo I desta lei e ***em prazo não superior a 120 (cento e vinte) dias***, definirá o impacto ambiental esperado por tipologia e porte do empreendimento.".

Justificativa. Uma vez que cabe ao Conama a definição aqui referida, para fins de uniformizar o aludido parâmetro, é preciso fixar prazo para que este se desincumba, em tempo razoável, do dever que lhe foi outorgado neste dispositivo, sob pena de ineficácia da norma nele contida. Se não há prazo, a obrigação não se impõe, ensejando eventual omissão em fazer o que exige a norma, e, enquanto isso, não se uniformiza o parâmetro, de maneira de cada Estada o definirá ao seu alvedrio, frustrando-se, assim, o escopo da lei. A obrigatória inclusão da exigência de tal prazo, por conseguinte, torna necessário o pontual ajuste da redação das demais disposições (parágrafos) desse artigo, como ora se propõe.

Parágrafo 2º (acrescido). *Enquanto não estabelecidas as definições pelo Conama, na forma do parágrafo 1º, considerar-se-á a qualificação do Potencial poluidor/Grau de utilização de recursos naturais (Pp/Gu) constante no Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981, e, em relação aos empreendimentos não abrangidos por essa qualificação, aplica-se as disposições dos parágrafos seguintes deste artigo.*".

Justificativa. Por outro lado, também não se justifica que, enquanto não sobrevenha o ato do Conama (e, ressaltesse, a redação do parágrafo 1º do PL não fixou prazo), as múltiplas autoridades licenciadoras do país, cada qual a seu modo e como bem entendam, critério determinante para a escolha da modalidade de licenciamento que deveria ser estabelecido, como prevê a própria lei, pelo Conama, de maneira uniforme. Permitir tal grau de discricionariedade, mesmo que até a publicação do ato do Conama, além de não contribuir para a qualificação do instituto do licenciamento, pode comprometer a proteção ambiental, contrariando o princípio do desenvolvimento sustentável.

Em razão disso, sugere-se reincorporar disposição que já constava da nota nº 2 do Anexo I da

versão anterior do PL, de 24/07/2016, que seria aplicável enquanto não publicado o ato do Conama referido no parágrafo 1º, sem prejuízo da atribuição dos conselhos estaduais de meio ambiente, na forma do parágrafo seguinte, em relação aos empreendimentos não abrangidos pela qualificação constante da Lei nº 6.938/1981 (Anexo VIII).

Parágrafo 3º (renumerado). "Os conselhos estaduais de meio ambiente poderão definir, em ato próprio, o impacto ambiental esperado por tipologia e porte do empreendimento, na inexistência e suplementarmente à definição pelo Conama, na forma do § 1º deste artigo, ***e às disposições do Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981***.".

Justificativa. O ajuste de redação sugerido neste parágrafo – e nos seguintes – decorre da alteração proposta em relação ao(s) parágrafo(s) anterior(es) desse artigo.

Parágrafo 4º (renumerado). "Até que sejam publicados os atos previstos nos *§§ 1º e 3º* deste artigo, o impacto ambiental esperado por tipologia e porte do empreendimento será definido pela autoridade licenciadora, em ato normativo próprio***, observadas as disposições do Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981***.".

Justificativa. O ajuste de redação sugerido neste parágrafo – e nos seguintes – decorre da alteração proposta em relação ao(s) parágrafo(s) anterior(es) desse artigo.

Parágrafo 5º (renumerado). "***Observadas as diretrizes definidas na forma dos §§ 7º e 8º deste artigo***, o grau de relevância ambiental da área em que o empreendimento está inserido será definido pela autoridade licenciadora, ***a partir de dados oficiais, outros estudos e, se houver, Zoneamento Ecológico-Econômico ou Avaliação Ambiental Estratégica da área***, por meio da ponderação dos seguintes elementos:

I – unidades de conservação e áreas prioritárias para conservação da biodiversidade;

II – áreas de concentração de espécies ameaçadas de extinção constantes nas listas oficiais;

III – áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

IV – bacias e sub-bacias hidrográficas em situação de estresse hídrico recorrente ou permanente;

V – terras indígenas e quilombolas;

VI – bens de natureza material ou imaterial qualificados como patrimônio cultural;

VII (acréscimo) – ***áreas críticas de poluição***; *e*

VIII (acréscimo) – ***outras áreas ecologicamente frágeis***.".

Justificativas.

No que se refere aos incisos cujo acréscimo ora se propõe, constata-se que já na redação da versão anterior do PL, de 24/07/2016, substituiu-se o termo "outras áreas ecologicamente frágeis" por "áreas de concentração de espécies ameaçadas de extinção constantes das listas oficiais". Trata-se, no caso, das listas vermelhas de espécies ameaçadas, as quais não são atualizadas com a periodicidade adequada. Além disso, é de se ressaltar que as "áreas ecologicamente frágeis" não

são somente aquelas que concentram espécies ameaçadas de extinção, portanto, as expressões também não se confundem.

As expressões "outras áreas ecologicamente frágeis" e "áreas críticas de poluição", constantes das versões anteriores do PL apresentam densidade normativa da qual, no caso, não se pode prescindir. Isso porque não se afigura adequado atribuir discricionariedade às autoridades licenciadoras para definir o grau de relevância da área (e posterior escolha da modalidade de licenciamento aplicável) sem estabelecer parâmetros suficientes para nortear e regrar essa decisão discricionária, sob pena de prosperarem os subjetivismos exacerbados, sem o necessário controle e uniformização pretendidos pela lei geral de licenciamento.

Pelas mesmas razões, se sugere também o **ajuste na redação do *caput* desse parágrafo**, que se presta também a fornecer maiores elementos – que também constavam da versão anterior do PL – para orientar a decisão das autoridades licenciadoras, o que se afigura salutar.

Outrossim, não se pode engessar, a partir de critérios demasiadamente "fechados" ou restritos, a análise da autoridade licenciadora quanto à aferição da relevância da área diante das particularidades do caso e das especificidades das condições ambientais da área.

Parágrafo 6º (renumerado). Mantida a redação do PL.

Parágrafo 7º (renumerado). Excluir a expressão final ***"em seus respectivos licenciamentos"***: "O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) definirá as diretrizes a serem observadas para a definição do grau de relevância ambiental.".

Justificativa. Houve provável equívoco ao se inserir a expressão em destaque nesse parágrafo. É que em **se tratando do CONAMA**, a quem compete definir, em âmbito nacional, as diretrizes a serem observadas por todas as autoridades licenciadoras das unidades da Federação, conforme se depreende das próprias disposições dos parágrafos seguintes desse artigo, **não se pode falar "em seus respectivos licenciamentos"**.

Parágrafo 8º (renumerado). "Os conselhos estaduais de meio ambiente poderão definir, em ato próprio, as diretrizes a serem observadas para a definição do grau de relevância ambiental em seus respectivos licenciamento, na inexistência e suplementarmente à definição pelo Conama na forma do *§ 7º* deste artigo.".

Justificativa. O ajuste consiste apenas em ajustar a referência ao artigo mencionado no corpo desse dispositivo, em razão da alteração proposta em relação ao(s) parágrafo(s) anterior(es).

Parágrafo 9º (renumerado). "Até que sejam publicados os atos previstos nos ***§§ 7º e 8º*** deste artigo, as diretrizes a serem observadas para a definição do grau de relevância ambiental em seus respectivos licenciamento serão definidas pela autoridade licenciadora, em ato normativo próprio.".

Justificativa. O ajuste visa apenas ajustar a referência aos artigos mencionados no corpo desse dispositivo, em razão da alteração proposta em relação ao(s) parágrafo(s) anterior(es).

- **Artigo 9º, parágrafo 1º**. Sugere-se a inclusão da expressão abaixo em destaque, que já constava da redação da versão anterior do PL (de 24/07/2016):

  Parágrafo 1º. "A autoridade licenciadora não emitirá a LP sem a apresentação, pelo empreendedor, dos estudos e diagnósticos ***indispensáveis à decisão sobre a viabilidade da LP e daqueles*** previstos em TR ou, nos casos previstos no artigo 26, formulário padrão por tipologia de empreendimento emitido previamente pela autoridade licenciadora para subsidiar o licenciamento.".

  Justificativa. A redação da nova versão do PL restringe a vedação apenas para os casos de não apresentação dos estudos e diagnósticos previstos no TR (ou documento similar). Essa alteração acaba por esvaziar o conteúdo desse dispositivo e desvirtuar o seu real escopo, transformando-o em mera formalidade, quando, em verdade, **tal disposição deveria se prestar a qualificar os estudos ambientais e, por conseguinte, a análise da autoridade licenciadora**, resultando em ganho de tempo e na otimização dos objetivos do processo dce licenciamento.

  É comum, como se sabe, que o TR (ou formulário) não preveja os estudos e disgnósticos necessários à decisão acerca da viabilidade do empreendimento para fins de emissão de LP, ou não os indique de maneira satisfatória. Assim, a prevalecer a redação do PL, não poderia a autoridade licenciadora, justificadamente, deixar de emitir a LP em razão da ausência – ou insuficiência – de determinado estudo ou diagnóstico imprescindível à análise de viabilidade do empreendimento, mesmo que não previsto no TR, para exigir sua apresentação/complementação.

  Ademais, o dispositivo, com a redação do PL, dá a entender, a contrário senso, que bastará a apresentação dos estudos/disgnósticos previstos no TR para que a autoridade licenciadora emita a LP, a despeito do conteúdo e suficiência do estudo ambiental, documento mais importante do licenciamento, a partir de qual se desenrola as etapas seguintes e pelo qual se afere a viabilidade do empreendimento.

- **Artigo 9º, parágrafo 2º. Propõe-se (i) excluir**, na parte final do dispositivo, **a expressão** *"ou, sem prejuízo das sanções cabíveis, daquelas condicionantes que postergadas não gerem dano ambiental"*, **e**, em contrapartida, **(ii) incluir** outro parágrafo (que seria o § 3º), com a redação ora proposta, renumerando-se os demais parágrados.

  Parágrafo 2º. "A autoridade licenciadora não emitirá as licenças das fases subsequentes do licenciamento sem o cumprimento pelo empreendedor das condicionantes determinadas para a respectiva fase, ressalvadas as condicionantes de aplicação permanente ou de longo prazo.".

  Parágrafo 3º (acrescido). *Sem prejuízo das sanções cabíveis, a licença ambiental subsequente poderá ser emitida, excepcionalmente, caso a autoridade licenciadora, por parecer técnico fundamentado, decida que a condicionante descumprida não se afigura necessária à análise de viabilidade da licença posterior e que seu atendimento na etapa seguinte não implica em dano concreto ou potencial ao meio ambiente.*

  Justificativa. De acordo com a redação do PL, apenas as condicionantes de aplicação permanente ou que não sejam de longo prazo e que, se postergadas, geram dano ambiental é que condicionarão a emissão da licença seguinte. **As demais, se não cumpridas, não impedem a**

emissão da licença subsequente.

No entanto, em regra, toda a condicionante (como o nome já diz) prevista na Licença deve condicionar as etapas subsequentes, porque necessárias à análise/decisão sobre a viabilidade das Licenças posteriores. Se não condiciona as estapas seguintes é porque não é necessária à decisão sobre a viabilidade da Licença posterior e, portanto, sequer deveria ser arrolada como condicionante da Licença (anterior).

Além disso, se já não é fácil identificar as condicionantes "permanentes", mais difícil ainda é precisar quais seriam aquelas que, se postergado o cumprimento, acarretariam dano ambiental. Ficará, portanto, ao arbítrio do empreendedor – e, a *posteriori*, da autoridade licenciadora – a definição de quais as condicionantes que, se descumpridas/postergadas, geram (podem gerar) danos ambientais. Disso poderá resultar que os empreendedores só cumprão as condicionantes que, segundo entendem, podem ser postergadas sem causar dano ambiental, o que vai acabar condicionando a análise da autoridade licenciadora, que, premida pelo prazo para a emissão da licença seguinte, será levada a concordar com o empreendedor e permitir seja postergado para a etapa seguinte o cumprimento de condicionantes relevantes, com graves consequências.

- <u>Artigo 9º</u>. **Propõe-se**, ainda, a **inclusão de outros parágrafos**, conforme justificativas abaixo.

Paragrafo (acrescido). *Fica proibida a expedição de licenças parciais para autorizar a implantação ou operação apenas de parte de empreendimento que esteja sendo ou deva ser licenciado como um todo.*

<u>**Justificativa**</u>. A intenção desse dispositivo é evitar a concessão de Licenças parciais (a exemplo da denominada "LIP" – Licença de Instalação Parcial), que compromete a eficácia e a qualidade da intervenção estatal e a correta análise da viabilidade, dos impactos e das condicionantes do empreendimento, além de prejudicar o adequado controle, gestão e monitoramento dos efeitos do empreendimento.

Sobre o assunto, o **TRF da 1ª Região**, recentemente, **decidiu**, à unanimidade, dar provimento a Apelação do MPF para <u>declarar a nulidade de Licença de Instalação parcial</u>.[3]

Parágrafo (acrescido). *É vedado fracionar o licenciamento para permitir que parte integrante de um mesmo empreendimento seja licenciada por rito/procedimento diverso ou autoridade licenciadora distinta.*

<u>**Justificativa**</u>. O acréscimo desse dispositivo evita a fragmentação indevida do licenciamento ambiental, que, a par das mesmas consequências da licença (licenciamento) parcial, compromete a análise da viabilidade do empreendimento e o diagnóstico (e prognóstico) socioambiental, e, por conseguinte, acarreta o subdimensionamento dos efeitos e impactos da atividade, tornando insuficientes/insatisfatórias as condicionantes e as medidas mitigadoras/compensatórias, subvalorando, ainda, o valor da compensação ambiental. A presente sugestão tem a pretensão de impedir que parte integrante do empreendimento seja licenciada em separado, em outro procedimento ou mesmo por outra autoridade licenciadora (estadual/municipal), o que pode ensejar, ainda, a subclassificação do empreendimento e, consequentemente, a utilização indevida

3 Processo: AC 9681920114013900 PA 0000968-19.2011.4.01.3900, Relator(a): DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Julgamento: 16/12/2013, Órgão Julgador: QUINTA TURMA, Publicação: e-DJF1 p.632 de 14/01/2014.

de procedimento simplificado ou mesmo a dispensa de licenciamento.

- **Artigo 11, *caput*. Sugere-se a exclusão da expressão "*direta e proporcionalmente*"**, mantendo-se a redação constante da versão anterior do PL (de 24/07/2016).

  Justificativa. Essa vinculação das condicionantes aos efeitos do empreendimento já é tratada também do §1º desse artigo. E a expressão acrescida, ainda, configura conceito indeterminado, que, portanto, potenciualiza subjetivismos desnecessários e causa insegurança jurídica.

- **Artigo 11, parágrafos. Sugere-se** ajuste de redação no parágrafo 2º e a inclusão de um outro parágrafo (que ficaria sendo os § 3º), com a seguinte redação:

  Parágrafo 2º. "Empreendimentos localizados em uma mesma área de influência podem, a critério da autoridade licenciadora, ter suas medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias, de monitoramento ***e assecuratórias***, executadas de forma integrada, ***desde que estabelecidas explicitamente as responsabilidades pertinentes a cada empreendimento***.".

  Justificativa: A proposta visa explicitar, na norma, que a execução integrada das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias em uma mesma área de influência exige a definição das responsabilidades pertinentes a cada empreendimento. A expressão "assecuratórias" visa atender à necessidade de garantias que façam face a eventuais reabilitações de área degradada, conforme o que se propõe em relação ao artigo 13 do PL.

  Parágrafo 3º (acrescido). *Ao empreendimento licenciado sujeito a outorga de direitos de uso de recursos hídricos, nos termos do art. 12 da Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997, incumbe contratar auditoria independente, preferencialmente executada por instituições de pesquisa, para monitoramento periódico da qualidade da água, como medida protetiva e preventiva.*

  Justificativa: A presente proposta está de acordo com os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos e visa proteger o recurso natural água, base da vida terrena, além de prevenir que desastres ambientais aconteçam mediante acompanhamento periódico da qualidade da água.

- **Artigo 12. Sugere-se** ajuste de redação no **inciso III** desse artigo:

  Inciso III – "outras medidas cabíveis, a critério da autoridade licenciadora, ***desde que não importem em supressão de etapas do licenciamento, de licenças ambientais ou na dispensa do estudo ambiental devido***.".

  Justificativa. Não se pode permitir interpretação ampliativa indevida no sentido de que esse dispositivo (inciso III) seja entendido como verdadeira cláusula de encerramento, que indevida e discricionariamente autorizaria, inclusive, a supressão de etapas e fases/licenças e a dispensa do estudo ambiental devido, o que não se pode admitir, uma vez que as hipóteses elencadas no *caput* desse artigo não são dotadas de suficiente precisão conceitual e significativa.

- **Artigo 13, inciso I. Sugere-se** incluir mais dois incisos nesse artigo:

Inciso III (acrescido) – *comprovação da capacidade econômico-financeira do empreendedor para arcar com os custos decorrentes da obrigação de recuperar ou reabilitar áreas degradadas e de reparar dabos*;

Justificativa. Cuida-se aqui de reinclusão[4]. A sugestão reproduz redação de disposição que constava da versão anterior do PL, de 24/07/206.

Em inúmeras situações, especialmente se houver dúvida fundada acerca da capacidade econômica-financeira do empreendedor e/ou em se tratando de determinados empreendimentos, de maior vulto ou considerável potencial poluidor/degradador, a possibilidade de se exigir a comprovação da capacidade financeira para arcar com tais custos/ônus do empreendimento (obrigação de recuperar área degradada e reparar danos) se afigura salutar, **dando concretude aos princípios da precaução/prevenção, do poluidor-pagador, da integral reparação dos danos ambientais e do desenvolvimento sustentável.**

Não obstante, nos termos da redação do *caput* desse artigo, trata-se, tão somente, da possibilidade de se formular essa exigência, se o caso e com base em parecer técnico fundamentado. Portanto, seria uma cautela exigida apenas em determinados casos que reclamem uma maior cautela, como nas situações ora mencionadas, não se podendo tolher da autoridade licenciadora, em qualquer hgipótese, essa prerrogativa.

Inciso IV (acrescido) – *para os empreendimentos sujeitos a licenciamento por rito trifásico, a contratação, pelo empreendedor, de auditoria ambiental independente a ser executada preferencialmente por instituições de pesquisa, para monitoramento das condicionantes e dos efeitos adversos e demais impactos do empreendimento, na forma, conteúdo e periodicidade definidos pela autoridade licenciadora.*

Justificativa: É essencial, em determinados casos, especialmente nos empreendimentos sujeitos a rito trifásico, assegurar o monitoramento independente da execução das condicionantes ambientais, bem como dos impactos e efeitos adversos da atividade. Ressalte-se, ainda, que essa possibilidade – e não obrigatoriedade – se presta, também, a melhor concretizar os princípios da precaução/prevenção, do poluidor-pagador e do desenvolvimento sustentável.

- **Artigo 15. Sugere-se a inserção de prazo** e pontual ajuste de redação:

"A LI poderá prever, ***a título precário e por prazo não superior a 01 (um) anos***, autorização para teste operacional do empreendimento ou para a avaliação prévia dos sistemas de controle de poluição.".

Justificativa. É necessário ressaltar expressamente o caráter precário de referida autorização,

4 Corresponde à redação do inciso IV do artigo 15 da versão anterior do PL.

bem como fixar prazo máximo para a sua vigência, evitando-se a permanência, por tempo indefinido, de situação precária (empreendimento destituído de LO) e possivelmente lesiva ao meio ambiente.

Seção 2 – Do Rito Trifásico de Licenciamento Ambiental

- **Artigo 19. Propõe-se** a **supressão do inc. II do art. 19** e, em substituição, o **ACRÉSCIMO de um novo parágrafo** (que seria o §1º, renumerando-se os demais), com a seguinte redação:

  Parágrafo 1º (acrescido). *Se o empreendimento enquadrado no rito trifásico, na forma do art. 16, estiver contemplado por avaliação ambiental estratégica (AAE) previamente aprovada pelo Conama, em decisão colegiada e assegurado prévio parecer técnico do IBAMA, ou, no âmbito dos licenciamentos estaduais e municipais, pelos conselhos estaduais do meio ambiente, a autoridade licenciadora poderá estabelecer, por decisão motivada e sem prejuízo do EIA, condições especiais de licenciamento, tais como as previstas no art. 12*[5]*, desde que não importem em supressão de licenças, fases ou etapas do processo de licenciamento.".*

  Justificativa. O dispositivo, na redação do PL, não se sustenta porque não há nenhuma correlação lógica entre a AAE e o que ela propicia, e o rito trifásico e o que ele representa. A AAE é avaliação ambiental, permitindo, se muito, a simplificação do estudo ambiental (EIA) – o que já é objeto do § 2º desse artigo –, enquanto o rito garante a eficácia do licenciamento, a qualidade da intervenção, o monitoramento e a gestão de riscos e impactos ambientais.

  Além disso, a redação da versão atual dispõe que a AAE, para fins de sujeição do empreendimento (que se submeteria ao rito trifásico) ao rito simplificado, deve ser previamente aprovada pelo MMA (nos licenciamentos federais) e não mais pelo CONAMA, assegurado prévio parecer técnico do IBAMA, como antes previa, corretamente, o art. 20 da versão anterior do PL. Também não se especifica, ao contrário da versão anterior do PL, em que casos a aprovação da AAE cabe ao MMA (inc. II, "a").

- **Artigo 19, § 1º. Propõe-se** a **supressão** do § 1º do artigo 19.

  Justificativa: O parágrafo remete a uma possibilidade de dispensa de licença de instalação (LI) ou de licença de operação (LO) por decisão discricionária da autoridade licenciadora, o que consubstancia grave risco para a garantia da qualidade ambiental e eficácia do licenciamento. Nesse sentido, para não comprometer a proteção ambiental, sugere-se a supressão do § 2º do artigo 19, de maneira que a dispensa excepcional da LI ou da LO se dê (apenas) nas demais hipóteses prevista nesse artigo, com os ajustes ora propostos, e, portanto, a partir de critérios pré-definidos e uniformes e não de forma puramente discricionária.

- **Artigo 19, parágrafo 2º. Propõe-se** – além de ajuste de redação decorrente da exclusão do

5 Ressalte-se que a referência é ao artigo 12 do PL com a alteração de redação proposta nesta Nota Técnica em relação ao inciso III desse art. 12.

inciso II e do acréscimo do parágrafo (1º) que se pretende incluir em substituição – substituir a expressão **"dispensar" por "incorporar"**.

Justificativa. A sugestão visa melhorar a compreensão do artigo, porque trata-se, de fato, de incorporação, ao EIA, dos estudos já realizados no âmbito da AAE, não havendo, propriamente, a "dispensa" dessas análises. E referência ao parágrafo 1º e não ao inciso II, decorre, como dito, da sugestão anterior.

Seção 3 – Dos Ritos Simplificados de Licenciamento Ambiental

- **Artigo 20. Sugere-se EXCLUIR o inciso III do art. 20** (e, consequentemente, a Subseção 4 do PL), que prevê o "licenciamento ambiental por adesão e compromisso".

  Justificativa. Esse dispositivo traduz enorme retrocesso na proteção ambiental. Emitir Licença ambiental pela simples adesão (e compromisso) a critérios e condições pré-concebidas, sem análise da modelagem dos sistemas e condições socioambientais e das peculiaridades do caso concreto, e a partir da mera declaração do interessado sobre as especificações do empreendimento resulta na subversão da lógica do escopo e finalidades do Licenciamento, estando, em total dissonância com os princípios da precaução e da prevenção e da qualidade/eficácia da proteção ambiental.

  Ressalte-se que a Lei Estadual nº 12.377/2011, do Estado da Bahia, que pretendeu impalntar o "licenciamento ambiental por adesão e compromisso", é objeto da **ADI nº 5014/STF**, ajuizada pela PGR/MPF. Destaca a PGR, na ADI, que a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso criou uma forma de "autorregulação ambiental", à margem da imposição constitucional que determina a supervisão estadual sobre as atividades potencialmente poluidoras. Segundo a PGR, neste caso, a atuação do poder público é substituída por mera declaração de adesão e compromisso do empreendedor, sem qualquer controle efetivo do órgão ambiental, mesmo que se trate de empreendimentos com potencial poluidor. Essa modalidade de licenciamento, ainda de acordo com a PGR (na citada ADI), "permite a instalação de atividades ou empreendimentos sem a realização de qualquer tipo de estudo de impacto ambiental, o que constitui clara afronta ao artigo 225, parágrafo 1º, incisos IV e V, da Constituição Federal".

- **Artigo 21**. Propõe-se a **exclusão** do inciso II deste artigo.

  Justificativa. A renovação automática, nos termos propostos, mostra-se excessivamente frágil, ainda mais considerando o prazo da licença (até 10 anos). Nesse período já se alteraram as condições socioambientais da área de influência do empreendimento, de maneira que a sua operação pode ter sofrido modificações ambientais relevantes, que passarão desapercedidas, impactando o meio ambiente, caso a renovação se dê automaticamente, pelo atendimento das simplórias exigências das alíneas "a" e "b" do inciso II do art. 21 do PL, insuficientes para assegurar a eficácia do licenciamento e a devida proteção ambiental.

- Artigo 22. **Propõe-se apenas a inclusão, no seu parágrafo único, do termo "*motivadamente*"**:

  Parágrafo único. "A autoridade licenciadora, ***motivadamente***, definirá na emissão do TR as licenças que serão aglutinadas, podendo ser a LP com a LI ou a LI com a LO.".

  Justificativa. A sugestão decorre do princípio da motivação dos atos administrativos, a permitir o seu controle, especialmente em se tratando de decisão relevante que afeta o curso de todo o processo de licenciamento ambiental.

- Artigo 23. **Propõe-se** ajustar a redação dos **itens 6 e 7 das alíneas "a" dos incisos I e II**, sugerindo-se as seguintes alterações:

  Item 6. "realização de reunião técnica informativa ***e, quando couber, consulta pública***;".

  Item 7. "realização de vistorias, a critério da autoridade licenciadora, ***assegurada a realização de pelo menos uma vistoria***;".

  Justificativa. A sugestão tem por objetivo assegurar a realização de reunião técnica informativa, para a adequada colheita de subsídios para avaliação do empreendimento, e, quando couber, de consulta pública, uma vez que não se pode prescindir, em todo e qualquer caso, do diálogo com a sociedade civil, consectário do princípio da participação popular efetiva na tomada das decisões estatais sobre bens de uso comum e, portanto, de interesse da população afetada. (***vide* considerações gerais e comentários às propostas relativas à seção 8 do capítulo 2** do PL).

- Artigo 24. **Propõe-se** ajustar a redação dos **incisos V e VI**, sugerindo-se as seguintes alterações:

  Item 6. "realização de reunião técnica informativa ***e, quando couber, consulta pública***;".

  Item 7. "realização de vistorias, a critério da autoridade licenciadora, ***assegurada a realização de pelo menos uma vistoria***;".

  Justificativa. Pelas mesmas razões consignadas quanto ao artigo antrerior (art. 23 do PL), além das **considerações gerais e comentários às propostas relativas à seção 8 do capítulo 2** do PL.

- Artigos 25 e 26 **(Subseção 4)**. Conforme proposta formulada nesta Nota Técnica em relação à exclusão do inciso III do arigo 20, **sugere-se EXCLUIR esses artigos**.

  Justificativa. A mesma já explicitada em relação ao inciso III do art. 20.

Seção 4 – Do Licenciamento Ambiental Corretivo

- **Artigo 27, parágrafo 1º**. Sugere-se a seguinte redação para este parágrafo:

  Parágrafo 1º. "Se a autoridade licenciadora concluir pela impossibilidade de expedição de LOC, deve estipular objetivamente as medidas e ***prazos*** para desmobilização e recuperação do ambiente afetado, às expensas do empreendedor.".

  Justificativa: A autoridade licenciadora, caso não emitida a LOC, deve obviamente estipular também os prazos para a execução das medidas de desmobilização e recuperação do ambiente, sob pena de ineficácia dessas medidas e de inefetividade da própria regularização ambiental.

Seção 5 – Dos Empreendimentos Não Sujeitos a Procedimento de Licenciamento Ambiental

- **Artigo 29. Sugere-se inserir prazo no *caput* do artigo 29, acrescentar mais dois parágrafos a esse artigo, renumerar e ajustar a redação dos demais parágrafos:**

  Artigo 29, *caput*. "O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) definirá, ***em prazo não superior a 120 (cento e vinte) dias,*** as tipologias de empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental, em razão de seu baixo potencial de impacto ambiental, considerando sua região de implantação.".

  Parágrafo (acrescido). *Enquanto não definidas as tipologias pelo Conama, na forma do caput deste artigo, aplicar-se-ão as disposições da legislação federal pertinente e demais resoluções do Conama existentes sobre o tema, sem prejuízo do disposto nos demais parágrafos deste artigo.*

  Parágrafo 1º (renumerar). "Os conselhos estaduais de meio ambiente poderão definir, em ato próprio, as tipologias de empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental, em razão de seu baixo potencial de impacto ambiental, considerando sua região de implantação, na inexistência e suplementarmente à definição pelo Conama, na forma do *caput* deste artigo***, e às demais disposições da legislação federal pertinente.***".

  Parágrafo 2º (renumerar). "Até que sejam publicados os atos previstos no § 1º e no caput deste artigo, as tipologias de empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental, em razão de seu baixo potencial de impacto ambiental, considerando sua região de implantação serão definidas pela autoridade licenciadora, em ato normativo próprio***, observadas disposições da legislação federal pertinente e demais resoluções do Conama existentes sobre o tema.***".

  Parágrafo (acrescido). *Não são passíveis de dispensa de licenciamento os empreendimentos localizados em terras indígenas ou ocupadas por populações tradicionais.*

  Justificativas. O CONAMA deve ser o responsável pela definição, de maneira uniforme, das tipologias de empreendimentos que serão dispensados do licenciamento para todo o Brasil, de forma a evitar a adoção de critérios díspares entre os Estados, em detrimento da proteção ambiental. Portanto, é preciso definir prazo para que o Conama se desincumba, em tempo razoável, do dever que lhe foi outorgado pelo caput do artigo 29 do PL, **sob pena de ineficácia**

da norma contida nesse dispositivo.

Por outro lado, a inclusão da obrigatória exigência do aludido prazo, torna necessário, por conseguinte, o pontual ajuste da redação das demais disposições (parágrafos) desse artigo, do modo como ora se propõe.

Ademais, em determinadas situações sensíveis, dadas as suas peculiaridades, não se pode permitir, ex vi legis, a dispensa de licenciamento, como no caso de empreendimentos localizados em terras indígenas ou ocupadas por populações tradicionais, dentre outras hipóteses definidas, nos termos do *caput* do art. 29, pelo Conama.

- **Artigo 31**. **Sugere-se** ajuste de redação no *caput* do artigo, inserindo o termo "deverá", **e** o acréscimo de um parágrafo ao artigo 31:

  Artigo 31, *caput*. O empreendedor ***deverá*** solicitar declaração da autoridade licenciadora de não sujeição ao licenciamento, nos termos desta seção.

  Parágrafo 1º (acrescido)[6]. *Os empreendimentos dispensados do licenciamento ambiental, nos termos desta Seção, devem ser objeto de registro eletrônico mantido pela autoridade licenciadora e integrado ao Sistema Nacional de Informações Ambientais (Sinima), requerendo-se, no mínimo, as seguintes informações, pelos quais o empreendedor, caso inverídicas, responderá na forma da lei:*

  I- responsável pelo empreendimento;

  II- localização do empreendimento;

  III-características que sustentam seu enquadramento nos casos de dispensa de licenciamento ambiental.".

  Justificativas. Os empreendimento não sujeitos ao licenciamento **não podem, a critério do empreendedor, estar à margem de todo e qualquer controle estatal e social**, especialmente no que se refere à aferição do enquandramento ou não do empreendimento dentre aqueles não sujeitos ao licenciamento. Portanto, se faz necessária a solicitação – e emissão – da declaração de dispensa da autoridade licenciadora, bem como o registro eletrônico em cadastro mantido pelo órgão licenciador, inclusive para fins de controle social.

Seção 6 – Do conteúdo do EIA, do Rima e de outros Estudos Ambientais.

- **Artigo 32, incisos**. **Sugere-se** a supressão da expressão "*quando couber*" do inciso I do artigo e a inclusão de um inciso IX, conforme redação abaixo:

  Inciso I - "A concepção e as características principais do empreendimento e a localização dos aspectos ambientais associados aos processos, serviços e produtos que compõem, assim como a

6 Cuida-se de dispositivo que constava da versão anterior do PL, de 24/07/2016.

identificação das principais alternativas tecnológicas e locacionais, confrontando-as entre si e com a hipótese de sua não implantação".

Justificativa. A expressão "quando couber" fragiliza a análise rigorosa do EIA por parte da equipe técnica do órgão ambiental e amplia o potencial de ingerências sobre essa mesma equipe.

Inciso IX (acrescido). – *o mapeamento, quando houver, dos povos indígenas e outras comunidades tradicionais na área de influência do empreendimento, bem como dos impactos socioambientais do empreendimento, temporários e permanentes, reversíveis e irreversíveis sobre tais comunidades tradicionais.*

Justificativa. A Constituição Federal e a legislação infraconstitucional vigente asseguram a proteção jurídica das comunidades tradicionais eventualmente atingidas por empreendimentos econômicos. Uma das primeiras providências a serem incluídas no EIA deve ser o mapeamento de tais comunidades eventualmente existentes na área de influência do empreendimento.

- **Artigo 33, parágrafo 3º. Sugere-se** ajuste de redação na **alínea a do inciso IV** desse artigo:

  Inciso IV, alínea "a" – "o conteúdo mínimo do diagnóstico ambiental, da avaliação do impacto ambiental ***e seus efeitos sinérgicos,*** e do prognóstico".

  Justificativa: Trata-se de reforço à regra já constante do inciso IV do art. 32 (conteúdo do EIA), que visa dar-lhe concretude, nesse aspecto, por meio da previsão, também no TR, da menção aos efeitos sinérgicos.

- **Artigo 36. Sugere-se a supressão do termo "apenas"**, constante **do** ***caput*** do artigo.

  Justificativa: Propõe-se a supressão do termo a fim de se evitar o amesquinhamento demasiado do conteúdo do estudo ambiental, que, embora deva contemplar os elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico suscetíveis de interação com o empreendimento, obviamente **não se pode limitar, em todo e qualquer caso, apenas a isso**.

- **Artigo 37. Sugere-se** a seguinte redação para o ***caput***:

  "Nos casos de empreendimentos ***múltiplos, lineares ou compostos por fases autônomas*** localizados na mesma área de influência, a autoridade licenciadora ***deve exigir, para a emissão da LP, EIA integrado ou outro*** estudo ambiental para o conjunto, desde que apto a contemplar os efeitos sinérgicos e cumulativos dos empreendimentos na área, ***podendo dispensar, nesse caso,*** a elaboração de estudos específicos para cada empreendimento.".

  Justificativa: O estudo dos efeitos sinérgicos e cumulativos de múltiplos empreendimentos dessa natureza em uma mesma área de influência é uma obrigação ambiental, e não uma mera faculdade administrativa a ser exercida pela autoridade licenciadora quando lhe convier.

  A referência ao "disposto no parágrafo 2º do artigo 10º" esta equivocada, pois não mais existe

esse dispositivo na nova versão do PL.

- **Artigo 37, parágrafo único.** Sugerimos o ajuste em destaque: "Na hipótese prevista no caput deste artigo, pode ser emitida LP única para o conjunto de empreendimentos, ***observadas as responsabilidades de cada qual e evitada a sobreposição de condicionantes***, ***mantendo-se*** a necessidade de licenciamento ambiental específico para cada empreendimento.".

  Justificativa. Ressalta a necessidade de se observar as responsabilidades de cada qual, bem como de evitar que haja sobreposição, duplicidade ou confusão de condicionantes/medidas impostas aos diversos empreendimentos, o que pode acarretar previsão insatisfatória dessas medidas em face do conjunto e dificultar o monitoramento e controle de seu cumprimento.

Seção 7 – Da Disponibilização de Informações ao Público.

- **Artigo 41**. **Sugere-se** a seguinte redação:

  Artigo 41. "***O requerimento inicial do empreendimento e os atos*** *de aprovação, rejeição ou renovação das licenças ambientais* ***serão publicados*** *em Diário Oficial* ***e, em caso de aprovação ou renovação da licença, também em periódico de grande circulação local, considerada a sua área de influência, devendo constar do Diário Oficial e, quando couber, também do periódico,*** *o prazo de validade e a indicação do endereço eletrônico no qual o documento integral com as condicionantes ambientais do empreendimento pode ser acessado.*"

  Justificativa: Divulgação na internet e, em alguns poucos casos, publicação apenas em Diário Oficial, não é o suficiente para se dar a devida publicidade a determinados atos do licenciamento, o que reduz consideravelmente a participação e controle sociais, desqualificando a intervenção estatal e a proteção ambiental, e, enfim, deslegitimando a tomada de decisões pelo poder público sobre bens comuns de interesse, especialmente, da própria coletividade. É necessário também dar conhecimento à população do requerimento inicial de licença, de forma a cientificar a sociedade sobre a intenção de se implantar determinado empreendimento na região.

Seção 8 – Da Participação Pública.

> **Considerações gerais**. Tanto quanto a viabilidade ambiental, é inafastável a aceitação social a grandes projetos. Assim, os arranjos institucionais participativos são um imperativo que deve guiar a concretização e a procedimentalização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Na concepção contemporânea de direitos humanos, participação é a chave para implementação do novo paradigma ambiental. Por isso, o Estado deve incentivar a emergência de um pluralismo jurídico comunitário participativo no viés ambiental.

Mas não se trata de qualquer participação. Fala-se em participação qualificada, pois não existe participação sem informação, conforme dispõe o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente[7].

Segundo a lição do Prof. Paulo Affonso Leme Machado, *"A prática dos princípios da informação ampla e da participação ininterrupta das pessoas e organizações sociais no processo das decisões dos aparelhos burocráticos é que alicerça e torna possível viabilizar a implementação da prevenção e da precaução para a defesa do ser humano e do meio ambiente"*[8] (ps. 121, Direito Ambiental Brasileiro).

As licenças ambientais, expedidas sem a prévia realização de audiência pública solicitada pelo Ministério Público ou demais interessados com base na legislação ambiental em vigor, é nula, consoante expressos termos do artigo 2º, § 2º da Resolução CONAMA nº 009/87, como atrás referido. Tal recusa, de outra parte, configura afronta à Constituição Federal, artigo 225, § 1º, inciso IV, que encerra o princípio da publicidade do EIA e da participação pública no procedimento de licenciamento como atrás já se explanou.

Tendo em vista as lacunas, erros e contradições muitas vezes encontrados nos Estudos Ambientais apresentados pelos empreendedores, torna-se a referida audiência pública ainda mais importante pois constitui um momento em que a comunidade envolvida apresenta seus questionamentos, propiciando o controle social dos estudos e conclusões alcançadas pela equipe técnica do EIA.

A falta de oportunidade de acesso à informação e à participação pública no processo de licenciamento ambiental pode configurar, *ab initio,* ofensa ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 19) bem como ofensa à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (artigo 13). Nem se olvide a Convenção 169 da OIT, que assegura o direito fundamental à consulta prévia e ao consentimento livre e informado dos denominados povos e comunidades tradicionais. Pelas especificidades que apresenta, tais direitos serão mais detalhadamente examinados a seguir.

Os direitos de participação e consulta livre, prévia e informada estão previstos nos arts. 6º e 7º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que foi ratificada pelo Estado brasileiro e passou a produzir efeitos no âmbito interno com a publicação do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

Em razão do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 466.343/SP (a respeito do status normativo supralegal dos tratados internacionais de DH), a convenção deve produzir efeitos sobre todos as medidas legislativas ou administrativas, políticas e programas, suscetíveis de afetar diretamente povos indígenas e tribais. É, inclusive, juridicamente possível sustentar a invalidade de quaisquer atos legislativos ou normativos

7 A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos, inclusive no que diz respeito a compensação e reparação de danos.

8 In Direito Ambiental Brasileiro, 21ª edição, Malheiros Editores. São Paulo. 2013. p.121.

editados com a inobservância desse direito.

- **Artigo 45, *caput*.** **Propõe-se** o seguinte acréscimo ao final do *caput* do artigo:

  "O empreendimento abrangido ***pelo art. 17*** 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, ***podendo ser requerida também por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, no prazo mínimo de 30 dias a contar da afixação em edital e anúncio na imprensa local da abertura do prazo pela autoridade licenciadora***.".

  Justificativa. A proposta visa assegurar a legitimidade (do MP e da sociedade) para requerer a realização de audiência(s) pública(s). E a referência ao artigo 16 está equivocada, uma vez que, na nova versão do PL, esse dispositivo corresponde ao artigo 17 (e não ao art. 16).

- **Artigo 45, parágrafo 1º**. Sugere-se a seguinte redação para o parágrafo:

  "Antes da realização da reunião presencial prevista no *caput* deste artigo, o empreendedor deve disponibilizar ***pleno acesso, em linguagem simples, a***os estudos ambientais do empreendimento, conforme definido pela autoridade licenciadora***, assegurando a possibilidade de consulta à íntegra do conteúdo desses estudos***.".

  Justificativa: Trata-se de providência essencial para garantir, de forma plena, o direito à informação acerca de empreendimentos que afetam a população interessada.

- **Artigo 45, parágrafo 2º**. Sugere-se a seguinte redação para esse parágrafo:

  "A decisão da autoridade licenciadora de realização de ***apenas*** uma reunião presencial deve ***expressamente motivar a desnecessidade de realizar mais de uma audiência pública, considerando-se a*** complexidade ***e o potencial poluidor*** do empreendimento***, a*** distribuição geográfica de seus efeitos ***e a sua área de influênica***.".

  Justificativa: Com base nos princípios da precaução-prevenção e da ampla/efetiva participação popular (especialmente comunidades atingidas), em condição de interferir na tomada de decisões, o que deve ser motivada é a decisão de realizar apenas uma audiência pública e não a de não realizar somente uma audiência (reunião presencial).

- **Artigo 45, parágrafo 3º**. Sugerimos a seguinte redação para a parágrafo:

  "As audiências públicas realizadas para subsidiar o licenciamento ambiental ***devem observar o procedimento e os requisitos estabelecidos na Resolução Conama n. 09/87 pelo CONAMA, no que couber,*** e as seguintes diretrizes:"

  Justificativa: O substitutivo não detalha o procedimento a ser adotado nas audiências públicas. Deve-se, assim, ao menos, fazer expressa referência ao regulamento já existente, no caso, a Resolução CONAMA n. 09/87, que continuaria aplicável, no que coubesse.

- **Artigo 47. Propõe-se** alterar a redação do *caput* e incluir 03 (três) parágrafos nesse artigo:

  Artigo 47, *caput*. "O empreendimento abrangido pela seção 3 do capítulo 2 ***deve*** ser objeto de reunião técnica informativa e ***consulta pública*** antes da decisão final sobre a emissão da LP, LP/LI ou LAU, ***conforme procedimento definido pela autoridade licenciadora***.".

  Parágrafo 1º (acrescido). *A realização da reunião técnica ou consulta pública pode ser requerida pelo Ministério Público ou por pelo menos cinquenta indivíduos atingidos.*

  Parágrafo 2º (acrescido). *Em relação ao empreendimento abrangido pela seção 3 do capítulo 2, poderá a autoridade licenciadora, por decisão fundamentada, realizar, a título de consulta pública, o procedimento de recebimento de contribuições por meio da internet, nos termos do parágrafo único do artigo 46 dessa lei, assegurada, nesse caso, a realização de ao menos uma reunião técnica informativa, a que se dará publicidade, em local acessível à população afetada.*

  Parágrafo 3º (acrescido). *Poderá a autoridade licenciadora dispensar a realização de consulta para empreendimento de pequeno ou de médio porte que apresente baixo grau de impacto e de relevância ambiental da área, devendo motivar sua decisão por meio de parecer técnico.*

  Justificativas: A proposta preserva a discricionariedade da autoridade licenciadora, de dispensar a consulta pública em situações de reduzido potencial de degradação ambiental, segundo os critérios do grau de impacto esperado e da relevância ambiental da área (Anexo I), conforme parágrafo 3º, com a redação ora sugerida.

  O parágrafo 1º, na redação proposta, visa garantir a legitimidade do MP e da sociedade para requerer a realização de reunião técnica e consulta pública (para recebimento de contribuições).

  O parágrafo 2º, na nova redação sugerida, permite, por decisão fundamentada, a consulta pública pela internet, na forma do procedimento previsto no parágrafo único do art. 46.

  Pelas razões já apontadas e tendo em vista as considerações gerais contantes desta Nota Técnica em relação à Seção 8 do PL, cumpre reconhecer que não se pode, contudo, deixar de prever, no caso de licenciamento simplificado, a possibilidade de realização de consulta pública, quando necessário (e não só pela internet), em face do princípio da efetiva e adequada participação popular, para que não seja excluída a participação justamente da população afetada, em especial as comunidades tradicionais e menos abastadas, que às vezes mal possuem acesso à internet.

Seção 9 – Da Participação dos Envolvidos.

- **Artigo 53**. Propõe-se o seguinte ajuste da redação desse artigo:

  "A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos estabelecidos nos artigos 51 e 52 não obsta o andamento do processo de licenciamento, ***mas a licença ambiental não poderá ser expedida sem a referida manifestação***.".

Justificativas. Não é admissível que a falta de estrutura e recursos dos órgãos envolvidos seja causa para o sacrifício de direitos fundamentais.

Ademais, o caráter meramente consultivo contraria, entre outros dispositivos legais, o §3º do art. 36 da Lei 9.985/2000, que prevê a necessidade de autorização expressa do órgão gestor da unidade de conservação potencial ou efetivamente afetada pelo empreendimento que está sendo licenciado, ao menos em relação ao licenciamento ambiental de empreendimentos de significativos impacto ambiental.

Uma lei geral sobre licenciamento ambiental, como todas as leis existentes, estará inserida em um sistema normativo subjacente e com ele deve compatibilizar-se, em coerente diálogo das fontes. Por isso, o diálogo com outros órgãos e outros campos do saber é imprescindível.

O meio ambiente (que engloba os meios ambiental, cultural, social, político e econômico) e seres humanos vivem em simbiose, são indissociáveis e indivisíveis, e por isso, não existe devido processo de licenciamento ambiental sem o diálogo com instituições e órgãos que refletem multivisões do conhecimento.

O licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras constitui instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, inciso IV, Lei 6.938/81), razão pela qual o procedimento de licenciamento ambiental não pode furtar-se à avaliação dos impactos que os empreendimentos possuem sobre o desenvolvimento socioeconômico de comunidades locais, impondo-se o indeferimento das licenças ambientais sempre que houver grave violação aos direitos humanos, aos espaços territoriais e aos modos de vida que conformam a dignidade humana de povos e comunidades tradicionais sob a égide da Constituição Federal de 1988 e da ordem jurídica internacional, todos os esforços do Estado brasileiro devem voltar-se à erradicação do modelo secular de expropriação e massacre de populações indígenas e negras, historicamente oprimidas pelo avanço dos modelos econômicos hegemônicos.

São reconhecidos aos índios *"os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens"*; e que, na forma do artigo 231, parágrafo 2º, da Constituição Republicana de 1988 *"as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes"*, cabendo à FUNAI velar, no seio da administração pública federal, pelo respeito à política indigenista estatuída pela ordem constitucional.

O artigo 8º, j, da Convenção sobre Diversidade Biológica, preceitua que o Estado brasileiro comprometeu-se a *"respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica [...]"*.

Ademais, *"o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais"* (artigo 215, *caput*, CRFB 88); bem como *"protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afrobrasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional"* (artigo 215, § 1º, CRFB 88).

Assim, é consequência lógica que as manifestações da FUNAI, FCP e IPHAN são imprescindíveis para informar o licenciamento ambiental acerca dos impactos causados aos povos indígenas, comunidades negras e ao patrimônio cultural brasileiro. Isso significa dizer que as manifestações da FUNAI, FCP e IPHAN, no curso dos processos de licenciamento, não constituem mera formalidade, mas possuem um caráter **efetivamente substantivo, necessário à formação de um ato jurídico válido,** expresso na licença ambiental.

Sem informações pertinentes aos impactos causados por empreendimentos potencialmente poluidores aos povos indígenas, comunidades negras e ao patrimônio cultural brasileiro o procedimento de licenciamento ambiental não alcança o nível adequado de informação necessário à tomada de decisão dos órgãos licenciadores.

O prosseguimento do procedimento de licenciamento ambiental, sem a manifestação adequada e fundamentada da FUNAI, FCP e IPHAN viola o princípio do devido processo legal, o direito à informação e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, sabe-se que os prazos para manifestação conclusiva da FUNAI, FCP e IPHAN sobre Termos de Referência, Estudos de Impacto Ambiental ou outro ato do processo de licenciamento ambiental, devem observar a complexidade dos empreendimentos em licenciamento, bem como as eventuais deficiências estruturais e de recursos humanos dessas entidades.

Seção 10 – Dos Prazos Administrativos.

- **Artigo 55, incisos e parágrafo 2º**. Propõe-se alterar a redação dos incisos[9] e do parágrafo 2º desse artigo 55:

  Inciso I – "12 (doze) meses para a LP, nos casos em que for exigido EIA, ***prorrogáveis por mais 6 (seis) meses por decisão motivada da autoridade licenciadora***;".

  Inciso II – "***9 (nove) meses*** para a LP, nos demais casos, ***LI e LO, prorrogáveis por mais 3 (três) meses por decisão motivada da autoridade licenciadora***;".

  Inciso III – "9 (nove) meses para a LP/LI, LI/LO ***e LAU***, nas hipóteses previstas nos artigos 23 ***e 24, prorrogáveis por mais 3 (três) meses por decisão motivada da autoridade licenciadora***; e".

  Inciso IV – "6 (seis) meses para a LOC, ***prorrogáveis por mais 2 (dois) meses por decisão motivada***.".

- **Artigo 55, parágrafo 2º. Propõe-se** o aumento do prazo de 30 (trinta) para 60 (sessenta) dias:

  "O TR deve ser emitido pela autoridade licenciadora em até ***60 (sessenta) dias*** a contar da data da solicitação.".

9 Possibilidade de prorrogação justificada, por mais 6 meses, no inciso I; aumento de 3 meses no prazo para a LI e LO, com possibilidade de prorrogação, justificada, por mais 3 meses, no incido II; aumento de 3 meses de prazo apenas para a LAU, com possibilidade de prorrogação, justificada, por mais 3 meses, para a LP/LI, LI/LO e LAU; possibilidade de prorrogação, justificada, de prazo por mais 2 meses para a LOC.

Justificativa. Os prazos propostos na nova versão do PL são bastante exíguos, a despeito da notória deficiência estrutural e de pessoal dos órgãos licenciadores, e da complexidade dos múltiplos e variados tipos de empreendimentos, razão perla qual se sugere, pontualmente, o aumento de alguns desses prazos (em poucos meses) no tocante a determinadas Licenças, além da possibilidade de prorrogação, desde que justificada e por decisão motivada, haja vista a diversidade de casos peculiares ou de maior complexidade, ou a especial dificuldade enfrentada, em dadas situações, pelas autoridades licenciadoras.

Certamente, de nada adianta impor prazos tão exíguos a órgãos com estrutura sabidamente deficitária, carentes de pessoal, mal estruturados e já premidos em sua autonomia pela pressão dos interesses político e econômico. Disso resultará, na prática, senão a aquiescência presumida de que cogita o projeto, nada mais do que análises inaptas para as finalidades a que se destinam, porque superficiais, deficientes, enviesadas ou insatisfatórias.

- **Artigo 58. Propõe-se** a modificação do texto do artigo para suprimir a expressão "*a cargo de outro órgão integrante do Sisnama*" e incluir previsão expressa de autorização urbanística e de uso do solo ou espelho d'água:

  Artigo 58. "As autorizações e outorgas que se fizerem necessárias para o pleno exercício da licença ambiental, ***inclusive, quando cabível, as de natureza urbanística e as de uso do solo ou do espelho d'água,*** devem ser emitidas antes da licença ambiental ou concomitantemente a ela, respeitado o prazo máximo para o processo previsto no art. 51.".

  Justificativa: Cumpre explicitar, de logo, a previsão de autorização para uso da propriedade, do solo ou espelho d'água e autorizações urbanísticas.

- **Artigo 59. Propõe-se** a inclusão de um parágrafo 3º no artigo, nos seguintes termos:

- **Parágrafo 3º**. *Em caso de indeferimento de licença ambiental motivada na inviabilidade técnica ou em qualquer outra razão relacionada ao mérito do empreendimento, novo requerimento do empreendedor somente será processado se mudanças substanciais no projeto tenham sido realizadas.*

  Justificativa: não há vedação a um novo requerimento de licença para empreendimentos já avaliados, cuja viabilidade não foi aprovada pelo órgão ambiental. É necessário haver um parágrafo ou artigo estabelecendo que novo requerimento só poderá ser aceito pelo órgão ambiental, caso tenham sido efetuadas mudanças substanciais no projeto e que justifiquem nova avaliação pelo órgão. Essa medida serve para evitar que, em caso de mudança de governo, o empreendimento retorne tal como apreciado anteriormente, para uma nova tentativa de licenciamento, em ambiente politicamente mais favorável.

C. Capítulo IV – Das Disposições Complementares e Finais.

- **Artigo 68. Propõe-se** a inclusão de um parágrafo único no artigo, nos seguintes termos:

  Parágrafo único. *Ao empreendimento licenciado sujeito a outorga de direitos de uso de recursos hídricos, nos termos do art. 12 da Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997, incumbe contratar auditoria independente, preferencialmente executada por instituições de pesquisa, para monitoramento periódico da qualidade da água, como medida protetiva e preventiva.*

  Justificativa: a proposta dialoga com os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, visando proteger o recurso natural água, base da vida terrena, bem como prevenir que desastres ambientais aconteçam mediante acompanhamento periódico da qualidade da água. A preferência por instituições de pesquisa prestigia o trabalho realizado pelas mesmas, havendo diálogo direto com a academia.

- **Artigo 69, *caput*. Propõe-se** excluir o adjetivo "significativa", da locução "significativa poluição", e adequar o texto (apenas para torná-lo mais claro), dando-lhe a seguinte redação:

  "As entidades governamentais de fomento e as instituições financeiras devem, sob pena de caracterização do crime previsto no art. 68 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e da aplicação da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, condicionar a concessão de financiamentos e incentivos de qualquer natureza à prévia obtenção de licença ambiental por parte de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causadores de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente.".

  Justificativa: A inserção do adjetivo "significativa" na locução "significativa poluição" dá a entender – ou permite interpretação nesse sentido – que tal exigência só se aplicaria para os empreendimentos sujeitos à apresentação de EIA e, por conseguinte, ao licenciamento ambiental trifásico. A redação do parágrafo 1º[10] do artigo corrobora tal interpretação. Na prática, se mantida inalterada a redação do artigo 69, haverá certamente enorme pressão (política e econômica) dos setores produtivos no poder público (autoridades licenciadoras) de todas as unidades federativas para que, de algum modo, enquadrem o empreendimento dentre aqueles licenciáveis pelo rito simplificado – e isso é plenamente possível, porque, nos termos dessa lei a autoridade licenciadora tem certa discricionariedade para definir o grau de relevância da área – para possibilitar a concessão de financiamentos independentemente da licença ambiental, o que fragilizará ainda mais a eficácia e a qualidade do licenciamento e a proteção ambiental.

  Para uma melhor compreensão da alteração/ajuste sugerido em relação a esse artigo, cabe se reportar à recente Recomendação[11] expedida pelo MPF na Bahia em relação ao licenciamento das atividades agrossilvipastoris, e acatada pelas instituições financeiras, que se amolda perfeitamente à questão em análise

---

10 "A liberação dos recursos de financiamento e incentivos para a instalação e operação de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental trifásico fica condicionada à obtenção da licença correspondente à etapa anterior, exceto no caso da LP".

11 Acessível: http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/recomendacoes_bancos_credito_rural_14-03-2016.pdf

- **Artigo 74**. Propõe-se acrescentar um artigo (de nº 74) para reincluir prazo de vigência (*vacatio legis*) para a presente Lei:

  "Artigo 74. *Esta Lei entra em vigor após 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação*.".

  Justificativa. Esse prazo constava do texto do substitutivo, antes das alterações promovidas nas versões seguintes do PL, contudo, o dispositivo deve ser novamente incluído, para fins de permitir período de transição adequado, dadas as substanciais alterações do regramento e da sistemática do instituto do licenciamento ambiental promovidas por esta lei. Oportunizará, também, que, nesse prazo, os órgãos e entidades do sistema de licenciamento possam melhor se preparar/reestruturar, adequando-se ao novo arcabouço normativo.

> Finalmente, consideramos que, para que o sistema de licenciamento proposto funcione efetivamente é imperativo que a composição do Conama seja revista, para evitar os desequilíbrios atualmente observados nas votações. Essa é a oportunidade para que se enfrente esse grave problema do SISNAMA. Do mesmo modo, considerando os prazos previstos nessa lei e diante da estrutura sabidamente deficitária dos órgãos licenciadores das unidades da Federação, bem como das demais autoridades envolvidas, caso tais órgão e entidades não sejam suficientemente reestruturadas para dar conta de suas atribuições em tempo hábil, o sistema de licenciamento tende a colapsar, minando a proteção ambiental constitucionalmente assegurada.

Brasília/DF, 3 de outubro de 2016.

NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 4ª CCR

LUCIANO MARIZ MAIA
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 6ª CCR

JOÃO AKIRA OMOTO
Procurador Regional da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão
Adjunto

DANIEL CÉSAR AZEREDO AVELINO
Procurador da República
Secretário Executivo da 4ª CCR

FELIPE A. BOGADO LEITE
Procurador da República
Coordenador do GT Grandes Empreendimentos

FABIANA KEYLLA SCHNNEIDER
Procuradora da República
Coordenadora Substituta do GT Grandes Empreendimentos