

Relatório da apresentação sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental

Por que precisamos de uma Lei Geral?

*“No Brasil, até o passado é incerto”
Pedro Malan ou Gustavo Loyola - Também é incerto*

1. É necessário alterar o sistema de licenciamento ambiental brasileiro?

Segundo o portal **RC Ambiental - Legislação Ambiental & Requisitos Legais** atualmente existem mais de 55 mil normas voltadas à proteção do meio ambiente, muitas delas antagônicas, já revogadas ou até mesmo inconstitucionais¹.

Analizando esse contexto, um estudo da **Confederação Nacional da Indústria (CNI)** denominado “*As Barreiras da Democracia - O Setor Portuário*”² abordou diversos aspectos do instrumento do licenciamento ambiental, levantando dados importantes sobre o seu impacto no mercado nacional.

Desse levantamento é possível retirar que nos projetos de infraestrutura nacionais se leva em média 4 anos e 9 meses para conseguir as licenças necessárias para a perfectibilização do projeto.

Voltando exclusivamente para a atividade portuária, se concluiu que são perdidos entre 2,9 bilhões e 4,3 bilhões de reais todos os anos com questões burocráticas voltadas à operação.

Através de um segundo estudo e por meio de uma entrevista com 583 representantes do setor industrial³, a **Confederação Nacional da Indústria** registrou que 95,4% dos executivos acreditam que o licenciamento é importante para a proteção do meio ambiente. Nesse mesmo levantamento foi constatado que 1/5 dos empresários têm gastos superiores a 5% do valor total do empreendimento somente com o licenciamento.

A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), analisando os impactos econômicos do Projeto de Lei 3.729/2004 através de levantamento dos números do PAC, verificou que as questões ambientais ocasionam um prejuízo de 2,5 bilhões de reais.

No mesmo levantamento a FIPE realizou uma estimativa quanto aos efeitos da aprovação do Projeto de Lei. Dentro do cenário de avaliação de impactos econômicos, a fundação criou um intervalo

¹ Vale destacar que o Portal compila as normas ambientais federais e estaduais e há ainda as normas municipais editadas pelos 5.570 municípios brasileiros.

² Informações disponíveis em: https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/b4/0b/b40bb49d-5591-483b-a021-6db5e4e55291/1209-estudoburocraciasetorportuario.pdf. Acesso 31/03/2021

³ Informações disponíveis em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/sustentabilidade/954-dos-empresarios-consideram-licenciamento-importante-para-conservacao-do-meio-ambiente/>. Acesso dia 31/03/2021

correspondente ao *valor adicionado à economia* entre 32,4 bilhões e 121,5 bilhões de reais em 10 anos, estimando um número equivalente a 64,9 bilhões.

No mesmo sentido foi elaborado um intervalo, dentro dos mesmos 10 anos, para avaliar o *efeito sobre o emprego total*, chegando entre 700 mil e 2,6 milhões de empregos adicionados ao mercado, concluindo em um valor estimado de 1,4 milhões.

2. O que motiva o projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental?

Inicialmente, destaca-se que até hoje não existe no Brasil um marco legal sobre o licenciamento ambiental, o que gera de certa forma um espanto. Conforme mencionado, existem mais de 55 mil normas tratando de meio ambiente, mas até hoje nunca foi elaborada nenhuma lei federal regularizando e uniformizando o que talvez seja o mais importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

Qualquer pessoa que já teve algum contato com a sistemática atual do licenciamento inevitavelmente se deparou com um modelo complexo, dotado de diversas discrepâncias e questões ainda nebulosas. O modelo atual tem gerado insegurança ao empreendedor, às equipes técnicas que realizam os estudos necessários, aos servidores que avaliam o projeto, ao Ministério Público (que, como fiscal da lei, por vezes tem dúvidas sobre quais normas deveriam ter sido utilizadas e, portanto, fiscalizadas) e ao Poder Judiciário, que constantemente se vê na obrigação de achar soluções “mágicas” para aprofundadas discussões técnicas e jurídicas.

Nesse cenário, o Projeto de Lei 3.729/2004 tem como principal justificativa a **notória insegurança jurídica** que vive o setor de licenciamento ambiental no país. Diante disso, faz-se necessária a aprovação de uma lei específica sobre o tema, de forma a trazer uma proposta ampla nesse sentido, que procura dar uma base consistente para o instituto jurídico do licenciamento.

3. Quais os objetivos da Lei Geral do Licenciamento Ambiental?

O Projeto de Lei 3.729/2004 tem como principais objetivos **uniformizar** as normas e orientações hoje esparsas; **modernizar** e **atualizar** as diferentes normas existentes; **simplificar** os procedimentos de licenciamento ambiental **sem gerar flexibilização**. O projeto de lei busca garantir, sobretudo, a **segurança jurídica** a todos os envolvidos no processo de licenciamento ambiental (poder público, empreendedor, ministério público, etc.).

Faz-se oportuno esclarecer que a Lei Geral é **procedimental** e não diminuirá a defesa do meio ambiente, mas apenas irá racionalizar o processo licenciatório. Registra-se que as exigências técnicas que permitirão, ou não, a implantação de um empreendimento estão em leis que tratam do direito material ambiental. A referida lei não altera as hipóteses de supressão de vegetação ou ocupação de

Áreas de Preservação Permanente (APPs) existentes no Código Florestal e na Lei da Mata Atlântica, por exemplo.

Assim, o marco legal busca trazer segurança jurídica com respeito ao meio ambiente e às futuras gerações.

4. Quais as principais inovações da Lei Geral do Licenciamento Ambiental?

a. Previsão expressa de procedimentos especiais de licenciamento ambiental

O artigo 5º do Projeto de Lei 3.729/2004 traz previsão expressa de procedimentos especiais de licenciamento ambiental, positivando, em âmbito federal, a Licença Ambiental Única (LAU), a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) e a Licença Ambiental de Operação Corretiva (LOC).

A LAU está prevista no art. 3º, XIV, e *atesta a viabilidade e autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação, em uma única etapa.*

A **definição da LAC – que sem sombras de dúvidas é a principal e mais relevante novidade da lei geral** - está presente no art. 3º, XIV, e *atesta a viabilidade e autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento de não significativo impacto ambiental e que observe as condições previstas na Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos requisitos estabelecidos pela autoridade licenciadora.*

Já a LOC *regulariza atividade ou empreendimento que opera sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade e conformidade com as normas ambientais* (art. 3º, XVII).

Cumprir destacar que a posituação desses instrumentos permite uma maior simplificação, unificação e celeridade de procedimentos para empreendimentos que causam baixo impacto ambiental, tornando-os menos burocráticos. Desse modo, os órgãos ambientais podem destinar mais atenção aos licenciamentos de médio e alto impacto, disponibilizando mais agentes fiscalizadores para esses projetos.

Essa já é a realidade do Brasil, tendo em vista que muitos estados já prevêm em sua legislação modalidades específicas de licenças ambientais as quais não estão previstas na Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) 237/97. Contudo, como tais instrumentos não se encontram regulamentados em uma lei federal, algumas normas estaduais foram objeto de questionamentos e ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), gerando grande insegurança jurídica.

À título de exemplo, cita-se a ADI 5.475 do Amapá, que culminou na declaração de inconstitucionalidade de dispositivo da lei estadual 9.868/1999 que instituiu a Licença Ambiental Única (LAU) no estado. Ainda, está tramitando ADI em Goiás em face de dispositivos da lei estadual 20.694/2019, devido à previsão de licenças que não estão dispostas em lei federal, como a LAU e a LAC.

Nesse cenário, considerando a importância dessas modalidades específicas de licenciamento para a simplificação e unificação de procedimentos e a atual insegurança jurídica que o país vive nesse tema, a Lei Geral busca trazer a LAU, a LAC e a LOC, regulamentando-as.

b. Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC)

Entre as novas modalidades de licença citadas no tópico anterior, a mais revolucionária sem dúvida é a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC).

A sistemática inverte a dinâmica do licenciamento ambiental sem comprometer a proteção com o meio ambiente, alterando um procedimento artesanal para automatizado em casos específicos em que o órgão ambiental possui conhecimento prévio sobre a atividade que será desenvolvida.

Em Santa Catarina, um dos primeiros Estados a instituir a dinâmica, a adoção da LAC reduziu em 20% o tempo para emissão de licenças⁴. Em 2019 o IMA/SC emitiu 572 licenças por meio dessa modalidade, até então regulamentada apenas para avicultura, representando 6,7 milhões de animais⁵.

Também em 2019 o Tribunal de Justiça de Santa Catarina analisou a constitucionalidade da LAC, entendendo ser uma modalidade de licença lícita (ADI n 8000190-67.2018.8.24.0900). No âmbito do Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade da LAC foi declarada na ADI 4615, que analisava dispositivos da Lei 14.882 de 2011 do Ceará.

c. Definição das áreas estudadas no âmbito da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)

Durante muito tempo foi controverso qual a delimitação das áreas a serem estudadas no âmbito das Avaliações de Impacto Ambiental e porventura do licenciamento ambiental. O Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental trata de positivar esses conceitos, assegurando assim uma maior segurança para a execução desses estudos. Mas há a necessidade de se avançar nessas definições. Senão vejamos.

⁴ Informação disponível em: <https://direitoambiental.com/a-experiencia-de-advogados-em-orgao-ambientais/>. Acesso dia 31/03/2021.

⁵ Informações disponíveis em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/meio-ambiente/ima-encerra-ano-com-reducao-no-numero-de-processos-de-licenciamento-pendentes>. Acesso dia 31/03/2021

O Art. 3º, inciso I, define a Área Diretamente Afetada (ADA) como “*área de intervenção direta da atividade ou empreendimento, necessária para a sua construção, instalação e ampliação*”.

Já o Art. 3º, inciso II conceitua a área de influência como “*área que sofre os impactos ambientais diretos da construção, instalação, ampliação e operação de atividade ou empreendimento, conforme delimitação apontada no estudo ambiental*.”

Esses conceitos são importantes não apenas para orientar o empreendedor, mas também para determinar a participação das *autoridades envolvidas*.

Mas a fim de se evitar distorções e discussões acerca do assunto, faz-se necessária a manutenção da definição da ADA e a criação de três novos conceitos: Área de Estudo (AE), Área de Influência Indireta (AII) e Área de Influência Direta (AID). Isso esvaziará grande parte dos debates que por vezes acabam sendo judicializados.

Propomos a seguinte redação para esse art. 3º:

I – área diretamente afetada (ADA): área de intervenção direta da atividade ou empreendimento, necessária para a sua construção, instalação, operação e, quando couber, ampliação e desativação;

II – área de estudo (AE): área em que se presume a ocorrência de impacto ambiental para determinada tipologia de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente.

III – área de influência direta (AID): área que sofre os impactos ambientais diretos, ou seja, de primeira ordem, da construção, instalação, operação ou, quando couber, ampliação ou desativação, de atividade ou empreendimento, conforme delimitação apontada no estudo ambiental;

IV – área de influência indireta (AII): área de incidência dos desdobramentos dos impactos diretos causados pela atividade ou empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental;

d. Intervenção no processo de licenciamento

Outro ponto que até hoje gera controvérsias no sistema atual de licenciamento ambiental é a participação de outros entes e órgãos no procedimento. A matéria é inclusive muitas vezes objeto de judicialização, com entendimentos opostos nos tribunais.

O Art. 46 do PL tratou de regulamentar a participação dos demais entes federativos, cabendo destaque para a natureza não vinculante da manifestação:

Os demais entes federativos interessados podem se manifestar à autoridade licenciadora responsável, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e

procedimentos do licenciamento ambiental, nos termos do § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 140, de 2011, previamente à emissão da primeira licença da atividade ou empreendimento.

O PL também conceituou as autoridades envolvidas em seu Art. 3º, inciso IV:

Autoridade Envolvida: órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, deve se manifestar no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou empreendimento sobre as populações indígenas ou quilombolas, o patrimônio cultural, ou as Unidades de Conservação da natureza;

Já na *Seção 7 - Da participação das Autoridades Envolvidas* são positivados os procedimentos para a manifestação do IPHAN, da Fundação Palmares, FUNAI e ICMBIO.

Ocorre que se faz necessário deixar a questão mais clara, especialmente em relação aos órgãos gestores de Unidades de Conservação.

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

I – observados os limites fixados no Anexo 1, quando na ADA ou na área de influência direta (AID) 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 ou na área de influência direta (AID) existir intervenção em 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 ou a área de influência direta (AID) se sobrepujar a Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral prevista na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; e

§1º A manifestação das autoridades envolvidas deve ser considerada pela autoridade licenciadora, mas não vincula sua decisão quanto à licença ambiental e suas condicionantes, exceto no

caso em que a ADA do empreendimento se sobrepuser à Unidade de Conservação de Proteção Integral.

§ 2º No caso de julgar pelo descabimento total ou parcial da manifestação da autoridade envolvida, a autoridade licenciadora deve apresentar a devida motivação em sua decisão.

Art. Quando na área de estudo existir as áreas a que se referem os incisos I a IV do art. 38, observados os limites estabelecidos, 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. A autoridade licenciadora deve solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias do recebimento do estudo ambiental ou dos planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental.

§ 1º A autoridade envolvida deve apresentar manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo de 90 (noventa) dias, no caso de EIA, e de até 30 (trinta) dias nos demais casos, contados da data do recebimento da solicitação.

§ 2º A autoridade envolvida pode requerer, motivadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 1º deste artigo por no máximo 30 (trinta) dias, nos casos de EIA, e até 15 (quinze) dias, nos demais casos.

§ 3º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento, nem a expedição da licença ambiental.

§ 4º 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, podendo a autoridade licenciadora, para aquelas que não atendam a esse requisito, solicitar à autoridade envolvida a apresentação da devida justificativa técnica ou rejeitá-las, conforme §1º do art. 12.

§ 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.

e. **Alteração do Art. 67 da Lei de Crimes Ambientais**

Atualmente, o Art. 67 da Lei de Crimes Ambientais tem causado muita insegurança para as equipes técnicas responsáveis pela análise de estudos ambientais, isso devido a previsão da modalidade culposa no parágrafo único do artigo.

O medo dos servidores públicos em emitir atos administrativos é conhecido pela doutrina como “*apagão das canetas*”, fenômeno que causa prejuízo não apenas para a Administração Pública, mas também para os empreendedores.

Nesse sentido, a proposta do PL encontra-se na supressão da modalidade culposa do crime: “Art. 62. *Revogam-se o parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988*”.

f. **Outras novidades importantes para a segurança jurídica**

Por fim, a Lei Geral traz outras inovações essenciais para uma modernização, unificação, simplificação (sem flexibilização) e segurança jurídica no que tange ao processo de licenciamento ambiental.

Os artigos 31, §1º, 34 e 35, §2º prevêm a disponibilidade de **banco de dados** pela autoridade licenciadora bem como a tramitação do licenciamento por meio de **processo eletrônico, em todas as suas fases**.

O projeto também estabelece os **prazos de validade das licenças ambientais**, bem como o prazo para a **renovação** desses instrumentos, que deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora (arts. 6º e 7º).

Outra inovação relevante do Projeto de Lei, nesse caso voltado principalmente para o agro, é a previsão do Art. 9º que equivale para certas atividades o Cadastro Ambiental Rural (CAR) - instituído pelo Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), a uma licença ambiental, isentando o empreendedor de realizar o procedimento de licenciamento.

Marcos André Bruxel Saes
OAB/RJ 165.024

saes
ADVOGADOS