



**Instituto  
Socioambiental**



OBSERVATÓRIO  
DO CLIMA

Brasília, 15 de agosto de 2023.

## **NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 2.159/2021 (ANTIGO PL Nº 3.729/2004)**

### **I – Introdução**

O objetivo da presente Nota Técnica é analisar e oferecer sugestões ao Projeto de Lei (PL) nº 2.159/2021, sobre a “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, na redação aprovada pela Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação perante o Senado Federal.

O licenciamento ambiental é um tema extremamente relevante para o país, que figura na primeira posição do *ranking* mundial de países megadiversos e é constituído por sociedade altamente plural. Com mais de 40 anos de aplicação no Brasil, desde a sua instituição no âmbito nacional pela Lei nº 6.938/1981, o licenciamento ambiental constitui instrumento central da Política Nacional de Meio Ambiente. Conta com proteção da Constituição Federal, versando sobre os direitos difusos da coletividade brasileira sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a saúde humana, bem como sobre direitos fundamentais de populações afetadas por empreendimentos, incluindo povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. Possui destacada relevância para as ordens econômica e social brasileiras, visto que estabelece condições para a concepção, a implantação e a operação das atividades econômicas capazes de produzir impactos socioambientais e de afetar o equilíbrio ecológico do país.

O licenciamento ambiental tem sido objeto de muitas polêmicas e de inúmeras ações judiciais coletivas e individuais, manifestações, embates entre atores,

organizações e setores distintos da sociedade, bem como objeto de seminários, audiências públicas, congressos e aprofundados estudos acadêmicos em variadas áreas de conhecimento científico.

São comuns visões equivocadas que assumem o licenciamento ambiental como mera etapa burocrática que necessita ser enfraquecida ou mesmo afastada. Muitos não compreendem a relevância do processo de avaliação de impactos ambientais, que é inerente ao licenciamento, nem a necessidade da análise de alternativas técnicas e locais e da fixação de condicionantes para empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental, além o que determinados empreendimentos não podem ser implantados, por restrições da legislação.

Um exemplo de sua importância é que, **no período anterior à implementação do licenciamento ambiental no Brasil, crianças nasciam com anencefalia e o índice de mortes precoces era elevadíssimo em Cubatão/SP, município onde se localiza portentoso polo industrial, antes conhecido como “Vale da Morte”**<sup>1</sup>. Outro é o caso do desastre do rompimento da barragem B1 em Brumadinho/MG, que evidencia os riscos do enfraquecimento das regras sobre o licenciamento, bem como as graves fragilidades do monitoramento<sup>2</sup> após a concessão da licença de operação<sup>3</sup>. Pode ser citado, ainda, o efeito “espinha de peixe” em estradas na Amazônia implantadas sem licenciamento ambiental cuidadoso, que se tornam indutoras do desmatamento ilegal, da grilagem de terras e de outras atividades não permitidas pela legislação<sup>4</sup>, com significativo impacto climático. Em resumo, o licenciamento é tema altamente complexo, de índole técnica e procedimental, com grande repercussão para todo o país e diretamente ligado à sustentabilidade, mediante a conciliação entre desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

O licenciamento ambiental é objeto de **proteção constitucional expressa**, sendo considerado, juntamente com a avaliação de impactos ambientais a ele inerente, o principal instrumento de controle prévio de atividades potencialmente causadoras de impactos socioambientais ou degradação do meio ambiente.

---

<sup>1</sup> Ver: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2017/03/10/mais-de-3-decadas-apos-vale-da-morte-cubatao-volta-a-lutar-contralta-na-poluicao.htm>. Acesso em: 31 jul. 2023.

<sup>2</sup> Ver: <https://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/01/mp-investiga-obras-nao-autorizadas-na-barragem-de-fundao-em-mariana.html>. Acesso em: 14 ago. 2023.

<sup>3</sup> Ver: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/02/interna\\_gerais,1027172/depois-de-mariana-licenciamento-ambiental-em-minas-ficou-mais-flexive.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/02/interna_gerais,1027172/depois-de-mariana-licenciamento-ambiental-em-minas-ficou-mais-flexive.shtml). Acesso em: 31 jul. 2023.

<sup>4</sup> Ver: <http://marte2.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/marte2/2017/10.27.13.50.53/doc/59482.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

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

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

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

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

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

Por fim, a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou o mencionado art. 23, VI, VII e parágrafo único, da Constituição Federal, prevê como objetivos fundamentais da atuação da União, estados, Distrito Federal e municípios:

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

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

Não há lei consolidando as diretrizes de aplicação nacional sobre o licenciamento ambiental, sendo o seu regramento estabelecido sobretudo por normas infralegais, como resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que frequentemente são ignoradas por legisladores subnacionais.

## **II – Sobre o processo legislativo do PL nº 2.159/2021**

Nesse quadro e em face da sua relevância, o licenciamento ambiental tem sido objeto de diversas proposições legislativas, entre as quais se destaca o PL nº 2.159/2021. Sua origem remonta ao ano de 2004, pelo PL nº 3.729, de autoria do ex-deputado federal Luciano Zica (PT/SP). O objetivo inicial da proposta, com o qual concordamos, visava o aperfeiçoamento deste instrumento no sentido da ampliação de sua eficiência e celeridade, para impulsionar o desenvolvimento econômico e garantir a proteção do meio ambiente, da saúde pública e de outros direitos coletivos e difusos.

Ao longo da tramitação do PL nº 3.729/2004 e seus apensos na Câmara dos Deputados, houve diversas tentativas de obtenção de consenso entre parlamentares e setores sociais e empresariais interessados. **No período 2016-2017, por exemplo, um**

**amplo processo de diálogo liderado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) permitiu que, entre tantos temas de possível embate, restasse dissenso em apenas três artigos, tendo o restante do texto sido consensuado entre as partes.** Contudo, não houve à época viabilidade política para a votação em plenário por divergências sobre o procedimento a ser adotado.

No ano de 2021, ignorando os significativos esforços empreendidos para a obtenção de consenso nesse tema de alta relevância, o substitutivo apresentado em plenário pelo então relator na Câmara dos Deputados rompeu o equilíbrio anteriormente alcançado e alterou radicalmente a proposta em desfavor do meio ambiente, da saúde pública e de outros direitos constitucionais da população brasileira.

O texto aprovado pela referida Casa Legislativa constitui a proposta com o maior grau de divergência desde o início do processo legislativo em foco, tendo sido duramente criticado por entidades públicas e empresariais e da sociedade civil, representantes da comunidade científica, de servidores de órgãos ambientais, do Ministério Público, da Defensoria Pública, de movimentos sociais e de outros setores sociais **(ver anexo)**.

A versão aprovada pela Câmara dos Deputados acabou por se afastar dos mais básicos conceitos técnicos e jurídicos sobre o tema, bem como dos consensos até então estabelecidos no processo legislativo, inserindo disposições que tornaram o PL nº 2.159/2021 uma proposta de **“Lei da Não-Licença Ambiental”**, que coloca em risco a proteção do meio ambiente, os direitos socioambientais consagrados pela Carta de 1988 e a saúde pública. Se aprovado pelo Senado Federal e transformado em lei como está, a gravidade do texto gerará sua imediata judicialização, tanto por ação direta de inconstitucionalidade, como por ações locais contra empreendimentos específicos que tiverem licença concedida com as regras frágeis constantes no texto aprovado pela Câmara.

A aprovação desta proposta sem alterações profundas **caminha no sentido oposto do que se intenta com uma Lei Geral**. O resultado será insegurança jurídica, aumento da multiplicidade de normas distintas entre estados e municípios, judicialização, poluição, danos à saúde, degradação ambiental, aumento do desmatamento e das emissões de gases de efeito estufa, perda da biodiversidade e injustiças sociais.

Devido à importância do licenciamento ambiental para toda a sociedade brasileira, o Observatório do Clima (OC) e o Instituto Socioambiental (ISA) apresentam suas considerações, críticas e sugestões sobre os principais aspectos do PL nº 2.159/2021, na sua versão aprovada pela Câmara dos Deputados, objetivando contribuir com o

processo legislativo e, conseqüentemente, com o aperfeiçoamento da proposta em discussão, além de dotar a sociedade de informações para que possa exercer seu direito constitucional de participação. Motivados por tais finalidades, a presente Nota Técnica é apresentada de forma objetiva e analisa os principais temas em debate, bem como polêmicas, retrocessos e lacunas que caracterizam o texto aprovado pela Câmara.

Na seção III, estão colocados os tópicos do PL nº 2.159/2021 mais problemáticos, que tendem a desconstruir o licenciamento ambiental no país (**alterações necessárias**). Na seção IV, são analisados os tópicos que deveriam ser aperfeiçoados ou complementados (**alterações desejáveis**), mas que não têm a gravidade dos expostos na seção III.

### III – Sugestões de alteração necessárias ao PL nº 2.159/2021

#### III.1 – Definição das atividades sujeitas a licenciamento ambiental: art. 4º, § 1º

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 4º [...]*

*§ 1º Os entes federativos devem definir as tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, atualizadas sempre que necessário e observado o disposto nos arts. 8º e 9º desta Lei. [...]*

- Proposta do ISA e OC: aprovar a Emenda nº 30, apresentada pelo senador Randolfe Rodrigues, e a Emenda nº 24, apresentada pela senadora Eliziane Gama. Como alternativa, coloca-se a Emenda nº 22, apresentada pelo senador Jaques Wagner.
- Justificativa:  
Há necessidade de existir uma **lista mínima de aplicação nacional com os empreendimentos que devem ser objeto de licenciamento ambiental, que será complementada pelos entes subnacionais**, respeitada a lógica da legislação concorrente que se aplica ao Direito Constitucional Ambiental, por força dos arts. 24, incisos VI e VIII, e 30, inciso II, da Constituição. Se essa lista não existir, a Lei Geral servirá como uma **delegação “em branco” para diferenças enormes**

**de regras entre estados e entre municípios** no país sobre quais empreendimentos demandam ou não licenciamento ambiental, abrindo margem para que uma mesma atividade seja objeto de licença ambiental em alguns estados e dispensada de licenciamento em outros entes estaduais, com inconsistências técnicas decorrentes da pressão política pela flexibilização. Igualmente grave seria que tal discrepância ocorra entre municípios. A proposta apresentada nas emendas acima apontadas assegura essa lista nacional e, também, a devida pactuação federativa para a sua elaboração. Sem tal correção, a futura Lei Geral de Licenciamento Ambiental, no lugar de padronizar o licenciamento no país e assim garantir a desejada segurança jurídica, poderia ser ela mesma a indutora de um cenário de aumento da multiplicidade de normas discrepantes entre estados e entre municípios.

### **III.2 – Dispensas de licenciamento: art. 8º**

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

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

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

*II – considerados de porte insignificante pela autoridade licenciadora;*

*III – não incluídos nas listas de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental estabelecidas na forma do § 1º do art. 4º desta Lei;*

*IV – obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, a acidentes ou a desastres;*

*V – obras e intervenções urgentes que tenham como finalidade prevenir a ocorrência de dano ambiental iminente ou interromper situação que gere risco à vida;*

*VI – obras de serviço público de distribuição de energia elétrica até o nível de tensão de 69 Kv (sessenta e nove quilovolts), realizadas em área urbana ou rural;*

*VII – sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário, exigível neste último caso outorga de direito de uso de recursos hídricos para o*

*lançamento do efluente tratado, o qual deverá atender aos padrões de lançamento de efluentes estabelecidos na legislação vigente;*

*VIII – serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento da infraestrutura em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluídas dragagens de manutenção;*

*IX – pontos de entrega voluntária ou similares abrangidos por sistemas de logística reversa, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;*

*X – usinas de triagem de resíduos sólidos, mecanizadas ou não, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;*

*XI – pátios, estruturas e equipamentos para compostagem de resíduos orgânicos, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;*

*XII – usinas de reciclagem de resíduos da construção civil, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; e*

*XIII – ecopontos e ecocentros, compreendidos como locais de entrega voluntária de resíduos de origem domiciliar ou equiparados, de forma segregada e ordenada em baias, caçambas e similares, com vistas à reciclagem e a outras formas de destinação final ambientalmente adequada.*

- Proposta do ISA e OC: supressão do art. 8º, em consonância com a Emenda nº 49, apresentada pelo senador Fabiano Contarato.
- Como segunda opção, apresentamos a seguinte redação alternativa:

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

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

*II – considerados de porte e impacto insignificantes pela autoridade licenciadora, observados critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente;*

*III – obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, a acidentes ou a desastres; e*



*IV – obras e intervenções urgentes que tenham como finalidade prevenir a ocorrência de dano ambiental iminente ou interromper situação que gere risco à vida.*

- Justificativa:

O art. 8º do PL nº 2.159/2021 inclui diversas atividades potencialmente impactantes no rol das dispensas de licenciamento ambiental.

Deve ser dito, de início, que a **jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) considera inconstitucional a dispensa de licenciamento para atividades potencialmente impactantes**. Segundo a lógica estabelecida pela Corte Suprema, se uma atividade produz impactos socioambientais, ela deve ser objeto de licenciamento, sendo inconstitucional a dispensa.

Na ADI nº 6288, a Corte Suprema declarou a inconstitucionalidade de norma do Ceará que “criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente”, afirmando que dispensas de licenciamento para atividades de impacto viola o art. 225 da Constituição Federal, entre outros dispositivos constitucionais e legais. Segundo a Corte no aludido julgamento, “empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental.”

No caso da ADPF nº 748, foi declarada inconstitucional a Resolução Conama nº 284/2001, porque seu conteúdo “dispensa de licenciamento empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, *caput* e § 1º, I, da CF).”

Por igual, no julgamento da nº ADI nº 6650, o STF considerou inconstitucional norma de Santa Catarina que dispensava de licenciamento atividades de lavra a céu aberto. Ao justificar a decisão, assim se manifestou a Suprema Corte: “a dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República [...] e afronta o *caput* do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.”

Ainda nessa linha, na ADI nº 1086, declarou-se a inconstitucionalidade de outra norma de Santa Catarina, que dispensou de licenciamento atividades de

“reflorestamento para fins empresariais”, pois “cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.” Há, ainda, julgados que consideram inconstitucional a dispensa de licenciamento para atividades agrossilvipastoris, os quais serão abordados no próximo item, quando trataremos do art. 9º do projeto de lei em comento.

Na lista constante no art. 8º, há dispositivos que dispensam de licenciamento empreendimentos impactantes. Em geral, tais atividades podem ter licenciamento simplificado ou mesmo priorizado, mas não podem ser simplesmente dispensadas do procedimento. É o caso das estações de tratamento de esgoto (ETE), que podem ter um licenciamento diferenciado e priorizado, mas não podem ser dispensadas de licença porque potencialmente geram poluição hídrica (em função do lançamento do esgoto tratado), atmosférica (que pode gerar problemas com a vizinhança) e, dependendo de onde venha a se instalar, podem impactar áreas naturais de grande relevância ambiental, incluindo Áreas de Preservação Permanente (APP). Uma opção equivocada de projeto em uma ETE pode causar degradação ambiental, e isso necessita ser avaliado. Usinas de triagem de resíduos sólidos, pátios de compostagem de resíduos orgânicos e usinas de reciclagem de resíduos da construção civil também podem ser objeto de licenciamento simplificado e priorizado, mas não de dispensa generalizada. Há necessidade de avaliação prévia de impactos e das alternativas tecnológicas e locacionais, de forma a assegurar a minimização dos impactos negativos.

Por outro lado, há dispositivos com redação genérica demais, notadamente o que se refere a “serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento da infraestrutura em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão”. Essa redação abrange de uma operação “tapa-buraco” ou uma colocação de bueiro em uma rodovia, que não demanda licenciamento, ao alteamento de uma grande hidrelétrica no rio Madeira, que potencialmente gera impactos ambientais significativos.

A expressão “melhoramento” pode resultar na dispensa de licenciamento de várias outras atividades de alto impacto, como aquelas associadas a hidrovias, portos, aeroportos, ferrovias e rodovias. Neste último caso, a experiência prática, referendada por dezenas de estudos científicos<sup>5</sup>, mostra que a abertura de estradas em regiões remotas é responsável por 95% do desmatamento na Amazônia. Efeito parecido tem o asfaltamento de estradas precárias, muitas vezes clandestinas, existentes em regiões com grande densidade florestal. Nesses casos, o

---

<sup>5</sup> Ver: <https://oeco.org.br/noticias/28557-estudo-reforca-ligacao-de-estradas-e-desmatamento-na-amazonia/>. Acesso em: 01 ago. 2023.

licenciamento é fundamental para se identificar quais medidas de prevenção ao desmatamento devem ser adotadas – e quanto custam.

Também não cabe dispensar de licenciamento, de forma simplista, as obras em faixas de domínio e servidão. Qualquer obra? Mesmo que essa obra cause impacto ambiental, pela amplitude da redação ora em comento, estará dispensada de qualquer modalidade de licenciamento, o que é inadmissível.

Diante desses problemas, o tema das dispensas, previsto no art. 8º, pode resultar no ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra a nova lei, além de gerar ações judiciais contra empreendimentos específicos, atrasando a sua implementação, alterando o planejamento financeiro e gerando insegurança jurídica. Ademais, quando impactos de empreendimentos não são endereçados no licenciamento ambiental (mediante condicionantes), a tendência é a ocorrência de conflitos sociais, o que costuma gerar problemas para o desenvolvimento de atividades econômicas diante dos prejuízos gerados à população local.

O conteúdo do art. 8º, portanto, é contraproducente em termos de eficiência e celeridade na realização de obras relevantes para o desenvolvimento nacional, além de tender a gerar impactos e danos socioambientais relevantes.

Como redação alternativa, pode-se reduzir a lista de dispensas aos casos em que ela tenha justificativa razoável, seja por imposição legal (empreendimentos militares, conforme previsto no art. 7º, XIV, “f”, da Lei Complementar nº 140/2011), seja por sua natureza (obras ou intervenções emergenciais).

### **III.3 – Dispensas de licenciamento ambiental para atividades agrossilvipastoris: art. 9º**

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 9º Quando atendido ao previsto neste artigo, não são sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades e empreendimentos:*

*I – cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes;*

*II – pecuária extensiva e semi-intensiva;*

*III – pecuária intensiva de pequeno porte, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei;*

*IV – pesquisa de natureza agropecuária, que não implique risco biológico, desde que haja autorização prévia dos órgãos competentes e ressalvado o disposto na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.*

*§ 1º O previsto no caput deste artigo aplica-se às propriedades e às posses rurais, desde que regulares ou em regularização, na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, considerando-se:*

*I – regular o imóvel com registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) homologado pelo órgão estadual competente, que não tenha déficit de vegetação em reserva legal ou área de preservação permanente; e*

*II – em regularização o imóvel quando atendidas quaisquer das seguintes condições: a) tenha registro no CAR pendente de homologação; b) tenha ocorrido a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), durante todo o período de cumprimento das obrigações nele assumidas; ou c) tenha firmado com o órgão competente termo de compromisso próprio para a regularização de déficit de vegetação em reserva legal ou em área de preservação permanente, quando não for o caso de adesão ao PRA.*

*§ 2º O previsto no caput deste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações relativas ao uso alternativo do solo na propriedade ou na posse rural que constem expressamente da legislação ou dos planos de manejo de unidades de conservação, notadamente no que se refere ao uso de agrotóxicos, conservação do solo e do direito de uso dos recursos hídricos.*

*§ 3º A não sujeição ao licenciamento ambiental de que trata este artigo não exime o empreendedor da obtenção, quando exigível, de licença ambiental, de autorização ou de instrumento congênere, para a supressão de vegetação nativa, para o uso de recursos hídricos ou para outras formas de utilização de recursos ambientais previstas em legislação específica.*

*§ 4º As autoridades licenciadoras disponibilizarão, de forma gratuita e automática, nos seus respectivos sítios eletrônicos, certidão declaratória de não sujeição da atividade ou do empreendimento ao licenciamento ambiental.*

*§ 5º As atividades e os empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte poderão ser licenciados mediante procedimento simplificado na modalidade por adesão e compromisso, respeitado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.*

*§ 6º A inscrição no CAR não pode ser exigida como requisito para a licença de atividades ou de empreendimentos de infraestrutura de transportes e de energia que sejam instalados na propriedade ou na posse rural, mas que não tenham relação com as atividades referidas no caput deste artigo.*

*§ 7º São de utilidade pública as barragens de pequeno porte, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei, para fins de irrigação.*

- Proposta do ISA e OC: supressão do art. 9º, em consonância com a Emenda nº 21, apresentada pelo senador Jaques Wagner.
- Como segunda opção, apresentamos a seguinte redação alternativa:

*Art. 9º Quando atendido ao previsto neste artigo, não são sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades e empreendimentos realizados em imóveis de até 100 hectares:*

*I – cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes;*

*II – pecuária extensiva; e*

*III – pesquisa de natureza agropecuária, que não implique risco biológico, desde que haja autorização prévia dos órgãos competentes e ressalvado o disposto na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.*

*§ 1º O previsto no caput deste artigo aplica-se às propriedades e às posses rurais, desde que regulares ou em regularização, na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, considerando-se:*

*I – regular o imóvel com registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) homologado pelo órgão estadual competente, que não tenha déficit de vegetação em reserva legal ou área de preservação permanente; e*

*II – em regularização o imóvel quando atendidas quaisquer das seguintes condições: a) tenha registro no CAR pendente de homologação; b) tenha ocorrido adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), durante todo o período de cumprimento das obrigações nele assumidas; ou c) tenha sido firmado com o órgão competente termo de compromisso próprio para a regularização de déficit de vegetação em reserva legal ou em área de preservação permanente, quando não for o caso de adesão ao PRA.*

*§ 2º O previsto no caput deste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações relativas ao uso alternativo do solo na propriedade ou na posse rural que constem expressamente da legislação ambiental ou dos planos de manejo de unidades de conservação, notadamente no que se refere ao uso de agrotóxicos, conservação do solo e uso dos recursos hídricos.*

*§ 3º A não sujeição ao licenciamento ambiental de que trata este artigo não exime o empreendedor da obtenção, quando exigível, de licença ambiental, de autorização ou de instrumento congêneres, para a supressão de vegetação nativa,*

*para o uso de recursos hídricos ou para outras formas de utilização de recursos ambientais previstas em legislação específica.*

*§ 4º As atividades e os empreendimentos de pecuária intensiva de pequeno porte poderão ser licenciados mediante procedimento simplificado na modalidade por adesão e compromisso, respeitado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.*

*§ 5º A inscrição no CAR não pode ser exigida como requisito para a licença de atividades ou de empreendimentos de infraestrutura de transportes e de energia que sejam instalados na propriedade ou na posse rural, mas que não tenham relação com as atividades referidas no caput deste artigo.*

- **Justificativa:**

O art. 9º prevê dispensas de licenciamento para o cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes, pecuária extensiva e semi-intensiva, e pecuária intensiva de pequeno porte. Pela redação do dispositivo, a mera inscrição autodeclaratória no Cadastro Ambiental Rural passa a gerar o benefício, mesmo que não tenha havido qualquer análise pelo órgão ambiental estadual e não tenham sido assumidos compromissos com relação ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Nos últimos anos, como se verificou acima, o STF realizou diversos julgamentos sobre temas afetos ao licenciamento ambiental. No que interessa ao tema objeto do art. 9º, **a Suprema Corte decidiu, em três oportunidades, pela inconstitucionalidade de normas que dispensavam de licenciamento ambiental atividades agrossilvipastoris.** Vejamos.

Na ADI nº 5312, julgada em 2019, o STF concluiu pela inconstitucionalidade de lei estadual do Tocantins que dispensava o licenciamento para essas atividades, fazendo-o com base em duas premissas, a saber: (i) “o desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade”; e (ii) “a dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental”.

Na já mencionada ADI nº 6288, a Corte apreciou detalhadamente o tema do art. 9º do PL nº 2.159/2021, ao declarar inconstitucional a dispensa de licenciamento para a “criação de animais sem abate (avicultura) em quantidade inferior a 10.000 cabeças; a criação de animais sem abate (ovinocaprinocultura) em quantidade inferior a 500 cabeças; o cultivo de plantas medicinais, aromáticas e condimentares em área inferior a 10 hectares; o cultivo de flores e plantas ornamentais, com uso de agrotóxico, em área inferior a 15 hectares; a projetos agrícolas de sequeiro, com uso de agrotóxicos, em área inferior a 30 hectares; e a piscicultura (produção em viveiros) em área inferior a 1 hectare.” Ao final, deu-se procedência ao pedido da ação direta de inconstitucionalidade por entender “que o afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República”.

O caso objeto da ADI nº 5475 também versou especificamente sobre o licenciamento de “atividades e empreendimentos do agronegócio (agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais)”. Segundo o STF, “a exigência de licença ambiental para empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente deve ser vista como medida tipicamente preventiva, pela qual se permite ao Poder Público o controle e a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental”. Ademais, considerou que a norma impugnada “infringiu o dever de proteção imposto pelo art. 225 da Constituição da República”.

Diante desse quadro, se for mantido tal como aprovado na Câmara dos Deputados, o art. 9º tende a ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Sua eventual manutenção, com a dispensa de licenciamento ambiental para atividades agrossilvipastoris, certamente resultará em insegurança jurídica aos produtores rurais, além dos correlatos prejuízos socioambientais. A revisão deste ponto do texto, portanto, constitui medida de interesse tanto para a defesa do meio ambiente quanto para o desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris.

A exigência ou não de licenciamento ambiental e o grau de rigor a ser aplicado no procedimento necessita guardar proporcionalidade com o grau de impacto da atividade agrossilvipastoril analisada em cada caso específico. Assim, caso se trate de grande empreendimento, com potencial de ocasionar significativo impacto ambiental, a apresentação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA) é medida que se impõe, nos termos do artigo 225, § 1º, IV, da Constituição e na esteira do mencionado entendimento do STF. Por outro lado, em se tratando de atividade agrossilvipastoril de pequeno porte, com reduzido ou nenhum impacto

ambiental, pode ocorrer a não sujeição da atividade ao licenciamento ou ser aplicada modalidade simplificada.

Nessa perspectiva, impõe-se a supressão do art. 9º para que se aplique às atividades agrossilvipastoris a sistemática prevista para os demais empreendimentos.

Como alternativa, que certamente não exclui, mas reduz a tendência de judicialização desse dispositivo, pode-se restringir os casos abrangidos pela dispensa, mediante a exclusão da pecuária semi-intensiva e intensiva, que gera resíduos e efluentes com impacto ambiental mais concentrado, e limitar a não sujeição ao licenciamento de atividades em imóveis de até 100 hectares.

#### **III.4 – Renovação automática da licença ambiental por autodeclaração do empreendedor e sem análise prévia do órgão licenciador: art. 7º, §§ 4º e 5º**

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 7º [...]*

*§ 4º A licença ambiental pode ser renovada automaticamente, por igual período, sem a necessidade da análise prevista no § 2º deste artigo, a partir de declaração do empreendedor em formulário disponibilizado na internet que ateste o atendimento simultâneo das seguintes condições:*

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

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

*§ 5º Na hipótese de LP, a renovação automática prevista no § 4º deste artigo pode ser aplicada por uma vez, limitada a 50% (cinquenta por cento) do prazo original.*

- Proposta do ISA e OC: supressão dos §§ 4º e 5º do art. 7º, em consonância com a Emenda nº 74, apresentada pela senadora Eliziane Gama.

- Justificativa:

O § 4º do art. 7º prevê a prorrogação automática do prazo de licenças mediante mera autodeclaração do empreendedor, sem qualquer análise técnica por parte do órgão ambiental. Há vários argumentos para a supressão do referido parágrafo.



Primeiro, a previsão é desnecessária, pois o *caput* do art. 7º já prevê a prorrogação da licença ambiental até a manifestação definitiva do órgão licenciador quando a sua renovação for requerida com antecedência mínima de 120 dias. Esta regra já é aplicada atualmente por força do art. 18, § 4º, da Resolução Conama nº 237/1997. Não há qualquer registro de prejuízo a empreendimentos neste tema sob a vigência da atual regra, de modo que não se justifica afastar a imprescindível análise técnica do órgão licenciador sobre o pedido de renovação da licença.

Segundo, tal disposição, se aprovada, suprime análises essenciais do órgão licenciador referentes à manutenção, ou não, das condições que deram origem à LP ou LI, bem como sobre a efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, no caso da LI em que a obra estiver em curso e da LO. Trata-se de mácula desnecessária sobre uma importante etapa do licenciamento ambiental, que é a renovação da licença, momento em que o órgão licenciador verifica a efetividade das condicionantes implementadas e a necessidade ou não de sua manutenção, as quais constituem a materialização da finalidade precípua do licenciamento ambiental, de garantir o desenvolvimento econômico mediante o respeito ao meio ambiente e à segurança da população (art. 170, VI, da Constituição Federal).

Terceiro, tendo em vista a supressão de análises importantes pelos órgãos licenciadores, especialmente quanto ao cumprimento de condicionantes ambientais (para evitar, mitigar ou compensar impactos), o dispositivo representa incentivo à irregularidade e ao descumprimento das determinações do órgão licenciador, além do enfraquecimento das suas competências garantidas pela legislação nacional. Resultará na ampliação de judicialização e em insegurança jurídica para o empreendimento, pois o descumprimento de condicionantes gerará impactos não endereçados pelo licenciamento, tema comumente objeto de ações civis públicas destinadas à suspensão de licenças ambientais e de autuações administrativas com sanções pecuniárias de significativo valor.

Quarto, o desnecessário dispositivo pode também resultar em tragédias de grandes proporções. Basta lembrar os graves acidentes ocorridos com barragens de mineração em Mariana e Brumadinho para concluir que a renovação de licenças de operação não pode ser realizada mediante o preenchimento de um mero formulário em procedimento desprovido de análise do órgão licenciador.

Por fim, o dispositivo é incoerente com outras disposições do PL nº 2.159/2021, pois, de um lado, suprime a análise do órgão licenciador para a renovação da licença e, por outro, enfatiza que as condicionantes ambientais podem ser modificadas pela autoridade licenciadora em situações como a ocorrência de “impactos negativos imprevistos” (art. 15, § 1º, I) ou a caracterização da “não efetividade técnica” de

condicionantes (art. 15, § 1º, V). Essas situações em regra são analisadas quando da renovação da licença, seja para ampliar condicionantes, seja para reduzi-las, o que reforça a inadequação do dispositivo em comento.

Por todas essas razões, impõe-se a supressão do § 4º do art. 7º e, conseqüentemente, do seu § 5º.

### **III.5 – Limitações inconstitucionais e descabidas às condicionantes ambientais: §§ 1º, 2º e 5º do art. 13.**

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

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

*I – prevenção dos impactos ambientais negativos;*

*II – mitigação dos impactos ambientais negativos;*

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

*§ 1º As condicionantes ambientais devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, bem como apresentar fundamentação técnica que aponte seunexo causal com esses impactos, e não se prestam a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia.*

*§ 2º Para fins do disposto no § 1º deste artigo, as condicionantes ambientais não devem ser utilizadas para:*

*I – mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros, situação em que o equacionamento se efetua por meio de políticas ou serviços públicos de competência originária de outros órgãos ou entidades;*

*II – suprir deficiências ou danos decorrentes de omissões do poder público.*

*[...]*

*§ 5º As condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental não podem obrigar o empreendedor a manter ou a operar serviços de responsabilidade do poder público.*

*[...]*

- Proposta do ISA e OC: aprovar as Emendas nº 13, apresentada pelo senador Jaques Wagner, nº 27, apresentada pela senadora Eliziane Gama, e nº 32, apresentada pelo senador Randolfe Rodrigues, na forma do seguinte texto substitutivo, que também inclui o conteúdo da Emenda nº 38, apresentada pelo senador Fabiano Contarato:

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

*I – prevenção dos impactos ambientais negativos;*

*II – mitigação dos impactos ambientais negativos; e*

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

*§ 1º As condicionantes ambientais serão tecnicamente fundamentadas e relacionadas aos impactos ambientais da atividade ou empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, inclusive aqueles relativos aos seus efeitos cumulativos e sinérgicos com as obras ou empreendimentos já licenciados na sua área de impacto, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, e serão proporcionais à magnitude desses impactos.*

*§ 2º Entre as condicionantes previstas no caput e no § 1º deste artigo, a autoridade licenciadora pode exigir do empreendedor, no âmbito do licenciamento ambiental, medidas específicas relativas à prevenção, à mitigação ou à compensação da emissão de gases de efeito estufa (GEE), bem como de adaptação às mudanças climáticas.*

*§ 3º Não serão exigidas condicionantes por impactos ambientais sem relação com a implantação do empreendimento ou da atividade causados por terceiros ou que dependam exclusivamente do exercício de poder de polícia ou da prestação de serviço público, ressalvadas medidas de apoio do empreendedor ao órgão público competente, de maneira proporcional ao impacto incremental ocasionado, nos termos fixados pela autoridade licenciadora.*

*§ 4º Respeitados os §§ 1º a 3º deste artigo, os entes federativos interessados, quando couber, devem informar a autoridade licenciadora acerca das ações necessárias para o enfrentamento dos impactos que dependam exclusivamente do exercício de poder de polícia ou da prestação de serviço público, indicando as possíveis medidas de apoio a serem adotadas pelo empreendedor.*

*§ 5º As atividades ou empreendimentos com áreas de influência total ou parcialmente sobrepostas podem, a critério da autoridade licenciadora, ter as condicionantes ambientais executadas de forma integrada, desde que definidas formalmente as responsabilidades por seu cumprimento.*

*§ 6º O disposto no § 5º deste artigo pode ser aplicado a atividades ou empreendimentos sob responsabilidade de autoridades licenciadoras distintas, desde que haja acordo de cooperação técnica firmado entre elas.*

*§ 7º O empreendedor, a população residente na área de influência, o Ministério Público ou a Defensoria Pública podem solicitar, de forma fundamentada, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data de emissão da licença, a revisão das condicionantes ambientais ou do seu prazo, cabendo resposta, no mesmo prazo, de forma também fundamentada, pela autoridade licenciadora, que pode readequar seus parâmetros de execução, suspendê-las, cancelá-las ou incluir outras condicionantes.*

*§ 8º A autoridade licenciadora pode conferir efeito suspensivo à solicitação prevista no § 7º deste artigo, ficando a condicionante objeto da solicitação sobrestada até a sua manifestação final.*

*§ 9º O descumprimento de condicionantes da licença ambiental sem a justificativa técnica acatada pela autoridade licenciadora sujeita o empreendedor às sanções penais e administrativas previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e seu regulamento, ou na legislação estadual ou municipal correlata, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.*

- **Justificativa:**

O dispositivo em comento versa sobre as condicionantes ambientais, tidas como o “coração” do licenciamento, por viabilizarem a conciliação entre o desenvolvimento de atividades econômicas e o respeito ao meio ambiente e à população.

É grave o conteúdo dos §§ 1º, 2º e 5º do art. 13 do PL nº 2.159/2021, que busca reduzir significativamente as responsabilidades inerentes ao empreendedor, decorrentes dos impactos do empreendimento. Tal fato fica evidente quando observado que em todos esses parágrafos constam afirmações em sentido negativo, para retirar condicionantes atualmente aplicadas no licenciamento ambiental. Sobre o tema, o § 1º determina que as condicionantes “não se prestam a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia”; o § 2º dispõe que “as

condicionantes ambientais não devem ser utilizadas para: I – mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros, situação em que o equacionamento se efetua por meio de políticas ou serviços públicos de competência originária de outros órgãos ou entidades; e II – suprir deficiências ou danos decorrentes de omissões do poder público”; Por sua vez, o § 5º dita que as condicionantes “não podem obrigar o empreendedor a manter ou a operar serviços de responsabilidade do poder público.”

Em resumo, o que pretendem essas exclusões é afastar do empreendedor a responsabilidade de atuar em apoio ao poder público no enfrentamento de impactos decorrentes do empreendimento, notadamente aqueles relativos a temas de competência do Poder Público ou incrementados por terceiros. Vejamos alguns reflexos negativos graves decorrentes dessas exclusões.

De plano, os dispositivos afastam a atuação do empreendedor em apoio ao Poder Público, sendo que vários dos impactos de empreendimentos de grande porte frequentemente se referem ao aumento do afluxo populacional e a consequente pressão adicional nos serviços públicos. Observe-se que tal aumento populacional em municípios que recebem grandes obras decorre diretamente da instalação do empreendimento, mas as medidas para a sua prevenção ou compensação não mais seriam apoiadas pelo empreendedor caso aprovada a proposição em comento. Essa situação é comum, por exemplo, na implantação de hidrelétricas. Não se pode colocar o enfrentamento dos impactos negativos da obra sob responsabilidade única dos municípios ou outros entes federados provedores dos serviços. **O impacto incremental gerado necessita ser considerado nas condicionantes exigidas do empreendedor, de modo que empreendedor e Poder Público, cada um na sua esfera de responsabilidade, atuem para enfrentar os impactos advindos do aumento populacional decorrente do empreendimento.**

Igualmente preocupante é o reflexo desses dispositivos em alguns impactos gerados por terceiros, a exemplo da **grilagem de terras** e do **desmatamento** impulsionados pela implantação ou asfaltamento de uma grande rodovia. Nesta situação, o empreendedor necessita assegurar **medidas de apoio** às atividades de fiscalização a cargo dos órgãos ambientais, como o apoio no custeio de nova base de fiscalização ou de instalações para intensificar o monitoramento dessas ilegalidades.

Se esse apoio ao Poder Público não ocorre, estará sendo ignorado o preceito sedimentado na Política Nacional do Meio Ambiente, no sentido de que “para cada impacto negativo causado no meio ambiente deverá haver uma medida ou medidas administrativas correlatas, podendo ter natureza preventiva (evitando o impacto), mitigatória (caso não seja possível prevenir, visando a diminuir ou a minimizar os

efeitos do impacto) ou compensatória (na impossibilidade de prevenir ou mitigar, objetivando compensar os efeitos do impacto que será causado)” e de que essas medidas são elementos essenciais da licença ambiental (MILARÉ, 2020, p. 1065/1066).

Para verificar os efeitos da alteração legislativa pretendida pelos §§ 1º, 2º e 5º do art. 13 do PL nº 2.159/2001, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o ISA elaboraram estudo técnico<sup>6</sup>, cujo objetivo foi comparar a implantação de importantes empreendimentos no cenário de exclusão das condicionantes relativas a impactos majorados por terceiros ou de temas sob competência do Poder Público. Os resultados apontam para consequências gravíssimas.

A conclusão geral do estudo indica que **“o projeto de lei resultará no aumento do desmatamento da Amazônia Legal em níveis que impedirão o Brasil de cumprir suas metas assumidas no Acordo de Paris”**.

Ao avaliar a aplicação dos §§ 1º, 2º e 5º do art. 13 sobre o licenciamento da ferrovia Ferrogrão, entre Sinop (MT) e Miritituba (PA), a análise aponta que sua aprovação “pode provocar a destruição de 53 mil km<sup>2</sup> de florestas até 2030, uma área do tamanho do Rio Grande do Norte ou nove vezes o território do DF.”

Quando analisado o impacto dos dispositivos sobre outra relevante obra, a rodovia da BR-319, entre Manaus (AM) e Porto Velho (RO), o estudo identifica que, sem as necessárias condicionantes, o empreendimento “pode fazer o desflorestamento apenas no Amazonas alcançar 9,4 mil km<sup>2</sup> anuais em 2050, mais de oito vezes a média registrada entre 2015 e 2020, de 1,1 mil km<sup>2</sup>. O desmatamento acumulado no estado em 30 anos poderia chegar a 170 mil km<sup>2</sup>, extensão próxima à do território do Paraná.”

Além desses pontos de grande preocupação, a inclusão de novos requisitos para a aplicação de condicionantes, como a comprovação denexo causal, pode impulsionar a judicialização, notadamente quanto às condicionantes compensatórias.

Em que pese tal quadro, compreendemos que uma nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental poderia, ao mesmo tempo, tratar adequadamente do endereçamento de condicionantes e evitar eventuais abusos por parte dos órgãos licenciadores. É sob essa perspectiva de viabilizar consensos que o ISA e o OC apresentam proposta alternativa, baseada em emendas já apresentadas por Senadores da República, nos termos acima.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/projeto-de-lei-geral-do-licenciamento-fara-desmatamento-explodir-diz-analise-do-isa-e-ufmg>. Acesso em: 09 ago. 2023.

### III.6 – Inviabilidade da gestão integrada dos sistemas de meio ambiente, recursos hídricos e urbanismo: art. 16

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 16. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.*

- Proposta do ISA e OC: aprovação da Emenda nº 58, apresentada pelo senador Jean Paul Prates, com aperfeiçoamentos, nos termos abaixo:

*Art. 16. O licenciamento ambiental depende da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios, bem como, nos casos requeridos pela legislação pertinente, da outorga de direito de uso dos recursos hídricos.*

*§ 1º A certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano deve declarar que o local e o tipo de atividade ou empreendimento estão ou não em conformidade com a legislação municipal aplicável.*

*§ 2º O município poderá cobrar taxa pela certidão referida no caput deste artigo, mas não impor condicionantes.*

*§ 3º O município tem o prazo máximo de 90 (noventa) dias para a decisão sobre a emissão, ou não, da certidão.*

*§ 4º A Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica, quando exigível, deve ser emitida antes da LI ou de outra licença que autorize o início da implantação da atividade ou empreendimento.*

*§ 5º A outorga de direitos de uso de recursos hídricos, quando exigível, deve ser emitida antes da emissão da LO, LAU, LAC ou LOC.*

*§ 6º Os órgãos e entidades integrantes do Sisnama e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos devem estabelecer procedimentos para a integração da licença ambiental com a outorga de direito de uso de recursos hídricos.*

- Justificativa:

Ao prever que “o licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios, bem como autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama”, o art 16 inviabiliza a possibilidade de gestão integrada dos sistemas de meio ambiente, recursos hídricos e urbanismo.

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

Sobre a certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, a sua exclusão como regra geral também pode gerar situações como a de um empreendimento obter licença ambiental para operar em área sobre a qual seja vedada a realização da atividade pelo plano diretor do município.

Reconhece-se, contudo, a necessidade de ajustes nas regras atuais sobre essa certidão, que causa dificuldades especialmente nos chamados empreendimentos lineares, como ferrovias, rodovias e linhas de transmissão. Em primeiro lugar, deve-se deixar claro que a certidão não tem o poder de impor condicionantes, ela deve expressar a conformidade ou não com a legislação municipal. Por outro lado, é importante que se preveja prazo máximo para a sua emissão, sob pena de se inviabilizar empreendimentos relevantes por omissão do Poder Público local.

### III.7 – “Corrida” entre estados e municípios pelo enfraquecimento do licenciamento: art. 17

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 17. [...]*

*§ 1º Os procedimentos e as modalidades de licenciamento e os tipos de estudo ou de relatório ambiental a serem exigidos devem ser definidos pelas autoridades licenciadoras, no âmbito das competências definidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, por meio do enquadramento da atividade ou do*



*empreendimento de acordo com os critérios de localização, natureza, porte e potencial poluidor.*

*[...]*

*§ 4º Não será exigido EIA/RIMA quando a autoridade licenciadora considerar que a atividade ou o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.*

- Proposta do ISA e OC: no § 1º, incluir referência aos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama; com relação ao § 4º, aprovar as Emendas nº 25, 31, 42 e 64, apresentadas respectivamente pela senadora Eliziane Gama, pelo senador Randolfe Rodrigues, pelo senador Fabiano Contarato e pelo senador Jaques Wagner, consolidando a redação a seguir:

*Art. 17. [...]*

*§ 1º Os procedimentos e as modalidades de licenciamento e os tipos de estudo ou de relatório ambiental a serem exigidos devem ser definidos pelas autoridades licenciadoras, com base nas regras definidas pelos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama sobre o enquadramento da atividade ou do empreendimento de acordo com os critérios de localização, natureza, porte e potencial poluidor.*

*[...]*

*§ 4º A Comissão Tripartite Nacional de que trata o § 2º do art. 4º da Lei Complementar nº 140, de 2011, estabelecerá lista mínima de atividades e empreendimentos sujeitos a Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) independentemente de sua localização, mediante proposta do órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, após consulta pública nacional.*

- Justificativa:  
No § 1º do art. 17 do PL 2.159/2021, há omissão inescusável com relação ao papel normativo dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama. A autoridade licenciadora tem de se basear em regras previamente estabelecidas.  
O conteúdo do § 4º, por sua vez, constitui um cheque em branco para a autoridade licenciadora definir, por pressão política, que a atividade ou o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente. Sabe-se que a localização pode influenciar nessa definição, mas há atividades e empreendimentos que devem ser enquadrados como potencialmente causadores de

significativo impacto ambiental independentemente do local de implantação. É o caso, por exemplo, de grandes hidrelétricas ou de grandes rodovias. Não se pode deixar a decisão unicamente com a autoridade licenciadora sem qualquer regra previamente estabelecida.

Cabe perceber que essa preocupação moveu a apresentação de emendas por quatro senadores. Não sem razão. **Se esses parágrafos não forem corrigidos, as decisões sobre os tipos de procedimentos a serem adotados e as exigências a serem estabelecidas serão marcadas pelo casuísmo. A Lei Geral deixará de cumprir sua função de assegurar padrões nacionais mínimos nos processos de licenciamento.** Esse quadro não ajuda nem a proteção socioambiental, nem os empreendedores, uma vez que mina a segurança jurídica e a previsibilidade.

Essa liberdade plena, sem regras, para a decisão das autoridades licenciadoras também pode impulsionar uma espécie de “corrida” nefasta entre os entes subnacionais pelo enfraquecimento do licenciamento ambiental.

### III.8 – Licença por Adesão e Compromisso (1): art. 21

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 21. O licenciamento ambiental simplificado pela modalidade por adesão e compromisso pode ocorrer se forem atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:*

*I – não ser a atividade ou o empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente;*

*II – serem previamente conhecidos:*

*a) as características gerais da região de implantação;*

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

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

*d) as medidas de controle ambiental necessárias;*

*III – não ocorrer supressão de vegetação nativa, que depende de autorização específica.*

*§ 1º São considerados atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico do ente federativo competente, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.*

§ 2º A autoridade licenciadora deve estabelecer previamente as condicionantes ambientais da LAC que o empreendedor deverá cumprir.

§ 3º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE devem ser conferidas e analisadas pela autoridade licenciadora por amostragem, incluída a realização de vistorias, estas também por amostragem, devendo disponibilizar os resultados no subsistema de informações previsto no art. 31 desta Lei.

§ 4º O resultado das vistorias previstas no § 3º deste artigo pode orientar a manutenção ou a revisão dos atos sobre as atividades e os empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso.

§ 5º Aos prazos de validade e aos procedimentos de renovação da LAC aplicam-se, no que couber, as disposições dos arts. 6º, 7º, 14 e 15 desta Lei.

- Proposta do ISA e OC: aprovar as Emendas nº 19, apresentada pelo senador Jaques Wagner, nº 28, apresentada pela senadora Eliziane Gama, e nº 33, apresentada pelo senador Randolfe Rodrigues, na forma do texto substitutivo abaixo:

*Art. 21. O licenciamento ambiental simplificado pela modalidade por adesão e compromisso pode ocorrer se forem atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:*

*I – a atividade ou o empreendimento ser qualificado como de pequeno potencial de impacto ambiental e de baixo risco;*

*II – serem previamente conhecidos pela autoridade licenciadora:*

*a) as características da área de implantação;*

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

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

*d) as medidas de controle ambiental necessárias;*

*III - a atividade ou o empreendimento não se localizar em Unidade de Conservação ou sua zona de amortecimento disciplinada pela Lei nº 9.985, de 2000, exceto Área de Proteção Ambiental (APA), e tiver localização compatível com as normas de uso, parcelamento e ocupação do solo e outros instrumentos de gestão territorial relativos a áreas urbanas ou rurais; e*

*IV – não ocorrer supressão de vegetação nativa.*

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

*§ 2º A autoridade licenciadora deve estabelecer previamente as condicionantes ambientais da LAC que o empreendedor deverá cumprir.*

*§ 3º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE podem ser conferidas, analisadas e vistoriadas pela autoridade licenciadora por amostragem, devendo ser disponibilizados os resultados no subsistema de informações previsto no art. 31 desta Lei.*

*§ 4º Os órgãos colegiados deliberativos do Sisnama podem definir casos de vistoria obrigatória no licenciamento ambiental pela modalidade por adesão e compromisso.*

*§ 5º O resultado das vistorias previstas nos §§ 3º e 4º deste artigo deve orientar a manutenção ou a revisão dos atos sobre as atividades e os empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pela modalidade por adesão e compromisso.*

*§ 6º Aos prazos de validade e aos procedimentos de renovação da LAC aplicam-se, no que couber, as disposições dos arts. 6º, 7º, 14 e 15 desta Lei.*

- **Justificativa:**

A legislação atual estabelece a possibilidade de simplificação do licenciamento ambiental para atividades ou empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental (Art. 12, § 1º, da Resolução Conama nº 237/1997), consistente na aplicação de estudos de avaliação de impacto ambiental diferentes do EIA/RIMA e de procedimentos distintos da modalidade trifásica (Licenças Prévia, de Instalação e de Operação). Entre as diversas modalidades de simplificação aplicadas atualmente encontra-se a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), objeto do art. 21 do projeto de lei em comento.

Nos últimos anos, alguns estados implementaram a LAC mediante normas que foram objeto de ações perante o STF. Três delas foram julgadas recentemente, tendo o Excelso Pretório estabelecido os parâmetros constitucionais para a aplicação da LAC. Em duas ocasiões, a Suprema Corte declarou a constitucionalidade da LAC, mas apenas e tão somente para empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. No outro julgamento, declarou-se a inconstitucionalidade de lei federal que permitia o licenciamento ambiental sem análise humana para empreendimentos de risco classificado como médio. Vejamos.

No Recurso Extraordinário nº 1264738, julgado em 2020, a Corte pontificou a possibilidade de aplicação da LAC “para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.”

Na ADI nº 6288, também julgada em 2020, o STF entendeu pela conformidade com a Constituição a adoção de “procedimentos específicos e simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental”.

Por fim, pela relevância para o debate sobre o art. 21, vale analisar o acórdão proferido na ADI nº 6808, com julgamento concluído em 2022, pela inconstitucionalidade de lei federal que permitia “o alvará de funcionamento e as licenças [ser] emitidos sem análise humana, a possibilitar que aquelas licenças sejam concedidas e fiscalizadas somente após a liberação da atividade.” É exatamente o que prevê o Projeto de Lei nº 2.159/2021 sobre a LAC: procedimento de mera adesão do empreendedor a requisitos estabelecidos previamente pelo órgão licenciador, sem prévia análise humana e com posterior verificação, por amostragem. Merecem destaque as seguintes razões constantes do acórdão para a declaração da inconstitucionalidade da lei objeto de apreciação judicial:

- “A simplificação para a emissão de alvará de funcionamento e de licenças de empresas, nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado médio, ofende as normas constitucionais de proteção ao meio ambiente, em especial, o princípio da precaução ambiental”;
- “A concessão de licença para atividade empresarial com risco médio da atividade e com controle apenas posterior afronta, exemplarmente, o princípio da prevenção e também o da precaução. O dano pode se tornar irreversível por não se poder acudir ao que tenha sido lesado em termos ambientais”;
- “Pelas características normativas e concretas que qualificam o grau de risco das atividades ambientais e sanitárias, tem-se que a simplificação do procedimento para obtenção de licenças às atividades de risco médio pelo argumento da desburocratização e desenvolvimento econômico, configura retrocesso inconstitucional”; e
- “O cenário normativo posto na presente ação e o seu cotejo com o quadro constitucional aplicável à matéria conduz à conclusão de serem inconstitucionais as normas impugnadas, pelas quais simplificada a obtenção de licença ambiental [...] para atividade econômica de risco médio.”

Diante desses recentes julgados, pode-se concluir, **segundo o STF, que a LAC é constitucional desde que respeitados os seguintes dois critérios sobre o**

**empreendimento ou a atividade, entre outros: (i) ser qualificado como de pequeno potencial de impacto ambiental; e (ii) ser classificado como de baixo risco.**

Contudo, o art. 21, I, o PL nº 2.159/2021 permite a aplicação irrestrita da LAC para “a atividade ou o empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente”, o que significa que tal modalidade não se restringiria a situações de pequeno potencial de impacto ambiental e de baixo risco, mas se aplicaria a atividades e empreendimentos qualificados como de médio impacto e de médio risco ambiental.

Nos termos das decisões acima narradas, tal previsão encontra-se **eivada de inconstitucionalidade.**

A gravidade desta disposição pode ser verificada pelo fato de que **sua aplicação permitiria transformar a grande maioria das licenças ambientais do país em ato administrativo gerado automaticamente a partir de autodeclaração do responsável por cada empreendimento, sem análise prévia pela autoridade licenciadora.** Os casos de atividades e empreendimentos causadores de significativa degradação do meio ambiente são minoria no país. Segundo levantamento realizado em alguns estados durante o debate sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental na Câmara dos Deputados, o EIA é requerido em apenas uma ínfima parte do total de licenciamentos a cargo dos entes subnacionais. Com isso, mantido o texto aprovado pela Câmara, seriam implodidos quarenta anos de licenciamento ambiental no país, visto que a disposição em tela praticamente extinguiria a aplicação do instrumento, pois sua concepção abrange, necessariamente, a avaliação prévia dos impactos ambientais e a posterior decisão da autoridade licenciadora.

Passando ao plano prático, pode-se afirmar que, caso seja aprovado na redação aprovada pela Câmara dos Deputados, o PL nº 2.159/2021 permitirá que se aplique a LAC, sem análise prévia de impactos ou riscos, a empreendimentos como o da barragem B1 da mina Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, cujo rompimento da barragem levou a óbito 272 pessoas, além de diversas desaparecidas e inúmeros danos ambientais e econômicos. Quando do desastre, tal empreendimento era classificado como de “classe quatro” para fins de potencial de impacto, correspondendo a atividade de médio potencial de impacto ambiental, conforme a gradação adotada pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam) de Minas

Gerais, que varia de “classe um” a “classe seis” – sendo um o menor potencial de impacto e seis, o maior.

Além dessa preocupante constatação, avaliação técnica realizada pelo ISA<sup>7</sup>, com base em dados oficiais fornecidos pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais (Ofício SEMAD/GAB nº 471/2021), demonstrou que a grande maioria dos processos de licenciamento de empreendimentos minerários e suas barragens de rejeitos naquele estado federativo passaria a ser licenciada pela LAC, sendo que, atualmente, não há aplicação desta modalidade no estado para esse tipo de atividade.

Segundo a referida secretaria estadual, em 2021, havia “456 processos de licenciamento ambiental em trâmite cuja atividade principal do empreendimento se enquadra nas atividades minerárias previstas no anexo único da Deliberação Normativa Copam nº 217, de 06 de dezembro de 2017. Do total de 456, 66 processos foram instruídos com Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)”. Informou, ainda, que no estado de Minas Gerais, “a legislação estadual não prevê o licenciamento por adesão e compromisso”. Considerando que o EIA/RIMA apenas é aplicado em casos de potencial significativo impacto/degradação, pode-se concluir que, no estado de MG, apenas 14,4% dos empreendimentos minerários em processo de licenciamento ambiental são classificados como potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente.

Diante disso, pode-se afirmar que, se o PL nº 2.159/2021 for aprovado, **85,6% dos processos de licenciamento ambiental de atividades minerárias e suas barragens de rejeitos em Minas Gerais, que hoje são licenciadas mediante análise prévia do órgão ambiental, passarão a ser objeto de licenciamento por adesão e compromisso**, modalidade na qual a licença é emitida automaticamente mediante autodeclaração do empreendedor, sem a necessidade de apresentação de estudos de impacto ambiental e sem qualquer análise pelo órgão licenciador, sendo o monitoramento meramente por amostragem .

Tais fatos demonstram o equívoco constante do art. 21, I, da proposta legislativa em análise.

---

<sup>7</sup>Disponível em: [https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota\\_tecnica-licenciamento\\_ambiental-isa-mineracao\\_e\\_barragens-vf.pdf](https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnica-licenciamento_ambiental-isa-mineracao_e_barragens-vf.pdf). Acesso em: 09 ago. 2023.

[https://site-](https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnica-licenciamento_ambiental-isa-mineracao_e_barragens-vf.pdf)

Diante da aguda gravidade do quadro narrado acima, tanto do ponto de vista jurídico como em relação aos danos que pode ocasionar, sugerimos a alteração do art. 21, na forma descrita acima.

### **III.9 – Licença por Adesão e Compromisso (2): art. 11**

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 11. O licenciamento ambiental de serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão será realizado mediante emissão da LAC, precedida de apresentação de RCE, respeitado o disposto no inciso I do caput do art. 21 desta Lei.*

*Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à ampliação ou à instalação de linhas de transmissão nas faixas de domínio das rodovias.*

- Proposta do ISA e OC: suprimir o dispositivo, como proposto na Emenda nº 71, apresentada pela senadora Eliziane Gama.

- Justificativa:

Não faz sentido a previsão de LAC para uma ampla gama de empreendimentos que podem estar abrangidos pelo art. 11 do PL nº 2.159/2021, pois a referência à ampliação de capacidade pode dizer respeito a uma infinidade de obras e atividades. O mesmo pode ser dito dos empreendimentos em faixas de domínio e de servidão. Além disso, há situações em que a pavimentação de uma rodovia gera sim impacto ambiental significativo, como é o caso do trecho do meio da BR 319 (Manaus-Porto Velho), que poderá responder por grave intensificação do desmatamento no Amazonas. Ponderados os arts. 170, VI, e 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, o dispositivo em tela é inconstitucional, notadamente se aplicado a casos de significativo impacto ambiental, razão pela qual necessita ser suprimido.

### **III.10 – Licenciamento corretivo com regras demasiadamente flexíveis: arts. 22 e 23**

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:



*Art. 22. O licenciamento ambiental corretivo destinado à regularização de atividade ou de empreendimento que, na data de publicação desta Lei, esteja operando sem licença ambiental válida ocorre pela expedição de LOC.*

*§ 1º O licenciamento ambiental corretivo poderá ser por adesão e compromisso, observado o disposto no art. 21 desta Lei.*

*§ 2º Na impossibilidade de a LOC ser emitida por adesão e compromisso, deve ser firmado, anteriormente à emissão da licença de operação corretiva, termo de compromisso entre a autoridade licenciadora e o empreendedor, coerente com o conteúdo do RCA e do PBA.*

*§ 3º O termo de compromisso referido no § 2º deste artigo deve estabelecer os critérios, os procedimentos e as responsabilidades de forma a promover o licenciamento ambiental corretivo.*

*§ 4º No caso de atividade ou de empreendimento cujo início da operação tenha ocorrido quando a legislação em vigor exigia licenciamento ambiental, a autoridade licenciadora deve definir medidas compensatórias pelos impactos causados pela ausência de licença, caso existentes.*

*§ 5º Quando solicitada a LOC espontaneamente, o cumprimento de todas as exigências necessárias à sua expedição extinguirá a punibilidade do crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e ficarão suspensos, durante a vigência do termo de compromisso referido nos §§ 2º e 3º deste artigo, eventuais processos, cumprimentos de pena e prazos prescricionais.*

*§ 6º A atividade ou o empreendimento que estiver com processo de licenciamento ambiental corretivo em curso na data de publicação desta Lei pode adequar-se às disposições desta Seção.*

*§ 7º Verificada a inviabilidade da regularização da atividade ou do empreendimento pela autoridade licenciadora em face das normas ambientais e de outras normas aplicáveis, ou pelos impactos ambientais verificados, deve-se determinar o descomissionamento da atividade ou do empreendimento ou outra medida cabível, bem como a recuperação ambiental da área impactada, sujeito o empreendedor às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.*

*§ 8º Nos procedimentos de regularização, a autoridade licenciadora considerará, no que couber, eventuais estudos e licenças expedidas para a atividade ou para o empreendimento.*

*§ 9º A atividade ou o empreendimento que opere sem licença ambiental válida e que não se enquadre no disposto no caput deste artigo deverá ser licenciado pelo procedimento aplicável à sua tipologia, salvo deliberação da autoridade licenciadora competente quanto à possibilidade de utilização da LOC, mediante decisão justificada, hipótese em que não se aplica o disposto no § 5º deste artigo.*

*§ 10. Durante a vigência da LOC, o empreendedor deverá solicitar a emissão de LO, conforme os prazos e os procedimentos definidos pela autoridade licenciadora.*

*Art. 23. O licenciamento ambiental corretivo destinado à regularização de atividade ou de empreendimento de utilidade pública que, na data de publicação desta Lei, esteja operando sem licença ambiental válida terá seu rito de regularização definido em regulamento próprio.*

- Proposta do ISA e OC: suprimir o art. 23 e dar a seguinte redação ao art. 22 do PL nº 2.159/2021:

*Art. 22. O licenciamento ambiental corretivo destinado à regularização de atividade ou de empreendimento que, na data de publicação desta Lei, esteja operando sem licença ambiental válida ocorre pela expedição de LOC.*

*§ 1º Deve ser firmado, anteriormente à emissão da licença de operação corretiva, termo de compromisso entre a autoridade licenciadora e o empreendedor, coerente com o conteúdo do RCA e do PBA.*

*§ 2º O termo de compromisso referido no § 1º deste artigo deve estabelecer os critérios, os procedimentos e as responsabilidades de forma a promover o licenciamento ambiental corretivo.*

*§ 3º No caso de atividade ou de empreendimento cujo início da operação tenha ocorrido quando a legislação em vigor exigia licenciamento ambiental, a autoridade licenciadora deve definir medidas compensatórias pelos impactos causados pela ausência de licença, caso existentes.*

*§ 4º Ficarão suspensos, durante a vigência do termo de compromisso referido nos §§ 1º e 2º deste artigo, processos sancionadores ambientais em curso nos órgãos competentes do Sisnama referentes à ausência de licença ambiental.*

*§ 5º A atividade ou o empreendimento que estiver com processo de licenciamento ambiental corretivo em curso na data de publicação desta Lei pode adequar-se às disposições desta Seção.*

§ 6º *Verificada a inviabilidade da regularização da atividade ou do empreendimento pela autoridade licenciadora em face das normas ambientais e de outras normas aplicáveis, ou pelos impactos ambientais verificados, deve-se determinar o descomissionamento da atividade ou do empreendimento ou outra medida cabível, bem como a recuperação ambiental da área impactada, sujeitando-se o empreendedor às sanções penais e administrativas cabíveis, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.*

§ 7º *Nos procedimentos de regularização, a autoridade licenciadora considerará, no que couber, eventuais estudos e licenças expedidas para a atividade ou para o empreendimento.*

§ 8º *A atividade ou o empreendimento que opere sem licença ambiental válida e que não se enquadre no disposto no caput deste artigo deverá ser licenciado pelo procedimento aplicável à sua tipologia, sendo vedada a aplicação de LAC.*

- **Justificativa:**

As regras sobre a regularização por Licença de Operação Corretiva (LOC) constantes no PL nº 2.159/2021 são **demasiadamente flexíveis** e, nessa condição, **estimulam as irregularidades e impulsionam o crime. Fica mais simples ignorar as regras sobre o licenciamento ambiental ao instalar atividades e empreendimentos e depois optar espontaneamente pelo processo de regularização.**

**Sequer faz sentido a menção à LAC nessas situações**, uma vez que para a regularização necessitam ser avaliadas as condições concretas de cada atividade ou empreendimento. Não se pode admitir procedimentos autodeclaratórios que têm efeitos de regularização e, com isso, influenciam a aplicação de sanções. Além disso, a autoridade não terá como estabelecer previamente condicionantes para atividades e empreendimentos sobre os quais ela não tem informações.

Na forma como foi aprovado pela Câmara dos Deputados, essas regras ferem o art. 225, § 3º, da Constituição Federal, que define: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

O art. 23, por sua vez, traz um cheque em branco perigoso para a regularização de atividade ou empreendimento qualificado como de utilidade pública, quando faz referência genérica a regulamento próprio. Não há qualquer garantia de que a regularização assim realizada respeite os direitos socioambientais e a segurança

jurídica, pois a regulamentação ficará desprovida de regras e, bem assim, sujeita a alterações constantes com o passar de diferentes governos.

### **III.11 – Participação das autoridades envolvidas: violação de direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas e ameaça às unidades de conservação e ao patrimônio histórico e cultural, além da saúde: arts. 38 a 42**

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 38. A participação das autoridades envolvidas definidas no inciso III do caput do art. 3º desta Lei nos processos de licenciamento ambiental observará as seguintes premissas:*

*I – não vincula a decisão da autoridade licenciadora;*

*II – deve ocorrer nos prazos estabelecidos nos arts. 39 e 40 desta Lei;*

*III – não obsta, no caso de sua ausência no prazo estabelecido, a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença;*

*IV – deve ater-se às suas competências institucionais estabelecidas em lei; e*

*V – deve atender ao disposto no art. 13 desta Lei.*

*Parágrafo único. Observado o disposto nos arts. 4º, 8º e 9º desta Lei, as autoridades envolvidas definirão, conforme suas competências institucionais, as tipologias de atividades ou de empreendimentos em que haverá sua participação no licenciamento ambiental.*

*Art. 39. Observadas as premissas estabelecidas no art. 38 desta Lei, a autoridade licenciadora encaminhará o TR para manifestação da respectiva autoridade envolvida nas seguintes situações:*

*I – quando nas distâncias máximas fixadas no Anexo desta Lei, em relação à atividade ou ao empreendimento, existir:*

*a) terras indígenas com a demarcação homologada;*

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

*c) áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos quilombos;*

*II – quando na ADA ou na área de influência direta sugerida da atividade ou do empreendimento existir intervenção em:*

*a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata;*

*b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata;*

*c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata; ou*

*d) bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata;*

*III - quando na ADA da atividade ou do empreendimento existir unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto Área de Proteção Ambiental (APA).*

*§ 1º As autoridades envolvidas terão prazo de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, para apresentar sua manifestação sobre o TR, contado da data de recebimento da solicitação por parte da autoridade licenciadora.*

*§ 2º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos no § 1º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento ambiental nem a expedição do TR definitivo, e o órgão licenciador deve utilizar o termo de referência padrão disponibilizado pela autoridade envolvida.*

*Art. 40. Observadas as premissas estabelecidas no art. 38 desta Lei, a manifestação das autoridades envolvidas sobre o EIA/RIMA e sobre os demais estudos, planos, programas e projetos ambientais relacionados à licença ambiental ocorrerá nas seguintes situações:*

*I - quando na AID da atividade ou do empreendimento existir:*

*a) terras indígenas com a demarcação homologada;*

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

*c) áreas tituladas a remanescentes das comunidades dos quilombos;*

*II - quando na AID da atividade ou do empreendimento existir intervenção em:*

*a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata;*

*b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata;*

*c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata; ou*

*d) bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata;*

*III - quando na ADA da atividade ou do empreendimento existir unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto APA.*

*[...]*

*§ 4º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos nos §§ 2º e 3º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento ambiental nem a expedição da licença ambiental.*

*§ 5º Recebida a manifestação da autoridade envolvida fora do prazo estabelecido, ela será avaliada na fase em que estiver o processo de licenciamento ambiental.*

*§ 6º Observado o disposto no art. 13 desta Lei, a manifestação das autoridades envolvidas deve ser considerada pela autoridade licenciadora, mas não vincula sua decisão quanto ao estabelecimento de condicionantes ambientais e à emissão de licenças ambientais.*

*§ 7º No caso de a manifestação da autoridade envolvida incluir propostas de condicionantes, elas devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre o atendimento ao disposto no art. 13 desta Lei, e, para aquelas que não atendam a esse requisito, a autoridade licenciadora pode solicitar à autoridade envolvida que justifique ou reconsidere a sua manifestação no prazo de 10 (dez) dias.*

*§ 8º Findo o prazo referido no § 7º deste artigo, com ou sem recebimento da resposta da autoridade envolvida, a autoridade licenciadora avaliará e decidirá motivadamente sobre a proposta apresentada pela autoridade envolvida.*

*§ 9º A partir das informações e dos estudos apresentados pelo empreendedor e das demais informações disponíveis, as autoridades envolvidas devem acompanhar a implementação das condicionantes ambientais incluídas nas licenças, relacionadas às suas atribuições, e informar a autoridade licenciadora se houver descumprimento ou inconformidade.*

*§ 10. As áreas previstas nos incisos I, II e III do caput deste artigo devem ser observadas ainda que maiores ou menores que as áreas de impacto presumido constantes do Anexo desta Lei.*

- Proposta do ISA e OC: aprovar a Emenda nº 43, de autoria do senador Fabiano Contarato.
- Justificativa:

A participação das autoridades envolvidas, consistentes nos órgãos responsáveis pela proteção de Terras Indígenas (TI), Territórios Quilombolas (TQ), Unidades de Conservação da natureza (UC), patrimônio histórico e cultural e saúde humana, encontra-se reiteradamente vilipendiada na versão do projeto de lei aprovada pela Câmara dos Deputados, resultando em graves violações aos direitos dos povos indígenas e comunidades quilombolas, além dos direitos difusos e coletivos sobre os demais bens jurídicos mencionados. Se mantidas as disposições aprovadas, a consequência certamente será o ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade contra a nova Lei Geral de Licenciamento Ambiental e a insegurança jurídica a atividades econômicas.

No caso dos povos e comunidades tradicionais, a proposta prevê que a participação das respectivas autoridades envolvidas se restringe aos casos de TIs homologadas e de TQs tituladas. Como há inércia do Estado em finalizar o reconhecimento desses territórios no Brasil, todas as terras tradicionais pendentes de homologação ou titulação estarão descobertas, de modo que serão tidas como inexistentes para fins de licenciamento ambiental e avaliação de impactos.

No que tange às TIs, há 126 processos de demarcação em fase de identificação (terras em estudo por grupo de trabalho nomeado pela FUNAI), 46 processos de demarcação com relatório de estudo aprovado pela presidência da FUNAI e 68 declaradas pelo Ministério da Justiça. **São, portanto, 240 TIs que, diante das limitações previstas nos artigos em comento seriam sumariamente excluídas de licenciamentos ambientais, o que corresponde a 32,5% do total.**

Quanto aos TQs, conforme dados oficiais do INCRA, em âmbito federal há 1.802 processos de titulação em tramitação e foram emitidos apenas 155 títulos em 51 territórios quilombolas no Brasil. Com isso, considerando a restrição prevista no artigo 40, II, **o percentual de territórios quilombolas excluídos do licenciamento na atual versão do texto é de 92 %.**

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

Os dispositivos em foco podem ensejar o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra as restrições a TIs e TQs, conforme decisões do STF, como no caso da ADI nº 4903 e da ADC nº 42, nos quais a Corte entendeu serem inconstitucionais disposições que restringem as TIs apenas àquelas homologadas e limitam as TQs apenas àquelas tituladas.

Mais ainda, diferentemente de todo o restante do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, os artigos em comento **simplesmente excluem a análise das autoridades envolvidas e a eventual aplicação de condicionantes relativas a TIs ou TQs que estejam localizadas na Área de Influência Indireta (AII) do empreendimento, limitando à Área de Influência Direta (AID)**. Ora, segundo a Lei nº 6.938/1981 e a Resolução Conama nº 01/1986, **devem ser avaliados e solucionados todos os impactos** decorrentes de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Nem faria sentido a exclusão dos impactos indiretos e da correspondente AII, pois **a classificação como direto ou indireto não possui qualquer relação com o grau de importância do impacto**. É o que enfatiza Luis Enrique Sánches:

“Para certos empreendimentos, os impactos indiretos podem ser tão ou mais importantes que os diretos. [...] Como afirma Erickson (1994, p.12), o propósito de distinguir entre tipos de impactos não é declarar que um impacto é direto e outro indireto, mas organizar a análise de maneira tal que assegure que serão examinados todos os efeitos possíveis das ações humanas propostas nos ambientes biofísicos e sociais, altamente complexos e dinamicamente interconectados”. (SÁNCHEZ, 2020, p. 254-255)

Trata-se, portanto, de mera classificação destinada a melhor organizar o endereçamento adequado de todos os impactos ambientais, sendo certo que impactos diretos e indiretos “devem ser considerados na identificação dos impactos, mas não são atributos para avaliação de importância”. (SÁNCHEZ, 2020, p. 255)

No que tange às UCs, inexplicavelmente, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados prevê que a participação das respectivas autoridades envolvidas (como o ICMBio) se restringirá apenas e tão somente quando essas áreas protegidas estiverem inseridas dentro da Área Diretamente Afetada (ADA), consistente na área que sofre as intervenções de implantação e operação da atividade, como o canteiro de obras, que sequer abrange os impactos diretos. **Tal formulação simplesmente exclui todas as UCs, federais, estaduais e municipais, da avaliação de impactos**



**ambientais, seja dos impactos indiretos (AII), seja inclusive dos impactos diretos (AID).**

Com isso, **seriam abissais os impactos do texto aprovado pela Câmara dos Deputados sobre as UCs, em violação ao artigo 225, § 1º, III da Constituição Federal** e ofensa à Lei nº 9.985/2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Atualmente, há 336 UCs federais, sendo 151 de proteção integral e 185 de uso sustentável. No âmbito estadual, há 760 UCs, incluídas 402 de proteção integral e 358 de uso sustentável. Todas essas UCs estariam ameaçadas pelo grave equívoco de considerar apenas aquelas áreas protegidas incidentes dentro da ADA de empreendimentos.

Não bastassem esses elementos, todos passíveis de judicialização, o projeto de lei em tela ainda afirma que a ausência de manifestação das autoridades envolvidas não obsta o andamento do procedimento de licenciamento e nem a expedição da licença. Novamente, como ocorre com as demais disposições desta seção, a regra é inconstitucional, conforme recomendação expedida pelo Ministério Público Federal<sup>8</sup>, uma vez que permite a emissão de licença sem que sejam avaliados os impactos de empreendimentos sobre povos indígenas, comunidades quilombolas, bens histórico-culturais, UCs e a saúde humana.

A proposta prevê, ainda, que os pareceres das autoridades envolvidas terão caráter não vinculante, permitindo que os órgãos licenciadores, sem competência legal para dispor sobre as temáticas referidas, desconsiderem conclusões dos órgãos públicos com competência legal para tanto. Como exemplo de consequência desta disposição, basta imaginar a situação na qual a decisão do órgão ambiental estadual teria prevalência sobre a decisão da União, representada pela Funai, em matéria de TIs, qualificadas pela Constituição Federal como terras da União.

Por fim, surpreende negativamente a inserção de um Anexo ao projeto de lei para pré-estabelecer limites de distância entre as áreas protegidas e a ADA de empreendimentos. Como afirma estudo da comunidade científica que analisou o projeto de lei em foco, **“o Anexo 1 é um exemplo de inserção ‘tosca’ de falsa objetividade, que na prática tem grandes chances de desencadear judicialização, tendo em vista que os valores apresentados são absolutamente arbitrários e desprovidos de qualquer embasamento.”**

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

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/mpf-exige-respeito-aos-direitos-de-comunidades-indigenas-e-tradicionais-no-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 09 ago. 2023.

### III.12 – Prazos administrativos claramente insuficientes: art. 43, *caput* e § 1º

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 43. O processo de licenciamento ambiental deve respeitar os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, contados da entrega do estudo ambiental pertinente e das demais informações ou documentos requeridos na forma desta Lei:*

*I – 10 (dez) meses para a LP, quando o estudo ambiental exigido for o EIA;*

*II – 6 (seis) meses para a LP, para os casos dos demais estudos;*

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

*IV – 4 (quatro) meses para as licenças pelo procedimento bifásico em que não se exija EIA.*

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

- Proposta do ISA e OC: aumentar os prazos constantes no *caput* do art. 43:

*Art. 43. O processo de licenciamento ambiental deve respeitar os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, contados da entrega do estudo ambiental pertinente e das demais informações ou documentos requeridos na forma desta Lei:*

*I – 18 (dezoito) meses para a LP, quando o estudo ambiental exigido for o EIA;*

*II – 10 (dez) meses para a LP, para os casos dos demais estudos;*

*III – 6 (seis) meses para a LI, a LO, a LOC e a LAU; e*

*IV – 8 (oito) meses para as licenças pelo procedimento bifásico em que não se exija EIA.*

*§ 1º Os prazos estipulados no caput deste artigo podem ser alterados em casos específicos, desde que devidamente justificado pela autoridade licenciadora e assegurado que a dilação não ultrapasse 50% do previsto nos incisos I a IV do caput deste artigo. [...].*

- Justificativa:

Os prazos estabelecidos no art. 43 mostram total desconhecimento da realidade do processo de licenciamento e dos órgãos ambientais, que lidam com realidades de deficiências graves em termos de recursos humanos. **Não adianta estabelecer prazos que serão descumpridos. O único resultado será gerar tumulto no processo de licenciamento e incentivar uma improdutiva judicialização.** Os prazos constantes na futura lei necessitam se pautar pelo princípio da razoabilidade. Também não faz sentido prever que a dilação de prazos administrativos seja requerida pelo empreendedor. Essas alterações são cruciais para assegurar o trabalho das autoridades licenciadoras e a própria segurança jurídica.

### III.13 – Exclusão de responsabilidade civil das instituições financeiras: art. 54

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 54. Para a contratação com atividades ou com empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, inclusive instituição de fomento, que exigir a apresentação do documento referente à licença ambiental não possui responsabilidade por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento licenciado a terceiros diretamente envolvidos.*

*§ 1º Para as atividades e os empreendimentos sujeitos a licenciamento, não exigida a apresentação da licença ambiental nos termos do caput deste artigo, a pessoa física ou jurídica será subsidiariamente responsável, na medida e proporção de sua contribuição, por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.*

*§ 2º As instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, no exercício de suas funções legais e regulamentares, não possuem dever fiscalizatório da regularidade ambiental de seus clientes, devendo exigir, para o financiamento de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, a correspondente licença ambiental, sob pena de serem subsidiariamente responsáveis, na medida e proporção de sua contribuição, por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.*

*§ 3º Exigida a licença ambiental nos termos do § 2º deste artigo, as instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil não serão responsabilizadas por*

*eventuais danos ambientais ocorridos em razão da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.*

- Proposta do ISA e OC: suprimir o dispositivo, como proposto na Emenda nº 68, apresentada pela senadora Eliziane Gama.

- Justificativa:

O artigo 54 versa sobre o tema da responsabilidade civil aplicável às instituições financeiras, o qual **não guarda pertinência temática com o objeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental**. Seu conteúdo reformula por completo e restringe sobremaneira a atual sistemática, importante pilar de sustentação da regularidade ambiental no Brasil. Pelo que consta do referido artigo, a mera apresentação de licença válida é considerada suficiente para excluir a responsabilização das instituições financeiras por danos ambientais.

**Trata-se da primeira exceção ao regime de responsabilidade civil ambiental desde 1981**, quando foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981). Se mantido como está, o dispositivo tende a ser objeto de judicialização, via ação direta de inconstitucionalidade, por violação ao artigo 225, § 3º, da Constituição Federal, visto que contraria frontalmente o entendimento dos Tribunais Superiores sobre a matéria – como, por exemplo, no Recurso Especial nº 1.071.741/SP.

Ademais, é importante considerar que há todo um sistema de diligência ambiental instituído atualmente nas instituições financeiras de todo o país, decorrentes não apenas de normas nacionais, mas dos Princípios do Equador e de todas as diretrizes da agenda ASG – Ambiental, Social e Governança (*ESG – Environment, Social and Governance*) relacionadas às instituições financeiras. A efetivação dessas práticas tem sido indutora da regularidade das cadeias produtivas brasileiras. Tal sistema seria completamente extinto caso seja mantida a atual redação do PL nº 2.159/2021, podendo se tornar **verdadeiro incentivo à ilegalidade ambiental e afetar transações com o exterior**, tendo em vista a tendência mundial de maior diligência e preocupação com as pautas climáticas e ambientais nas cadeias de produção e de investimento.

Diante dessas considerações, a supressão do art. 54 constitui a medida mais adequada em vista da ausência de pertinência temática com o licenciamento ambiental e dos impactos negativos do dispositivo sobre a regularidade ambiental no país.

### III.14 – Alteração no art. 36, §3º, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC): art. 58

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 58. O § 3º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 36. ....*

*§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.*

- Proposta do ISA e OC: suprimir o dispositivo, como proposto na Emenda nº 46, apresentada pelo senador Fabiano Contarato.

- Justificativa:

A alteração constante no art. 58 do PL nº 2.159/2021 visa a retirar poder dos órgãos gestores de Unidade de Conservação com relação a empreendimentos que impactam as áreas protegidas.

A redação atualmente em vigor é a seguinte: “Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo”.

Trata-se de **retrocesso absolutamente inadmissível nas regras que protegem as Unidades de Conservação**. Não se pode impor uma atividade ou empreendimento que causa degradação e afeta uma área protegida sem a análise técnica e a manifestação de quem responde por sua administração. Esse retrocesso geraria imediata judicialização, uma vez que o tema tem seus fundamentos na Constituição Federal (art. 225, § 1º, III).

### IV – Sugestões de alterações desejáveis ao PL nº 2.159/2021 - alterações desejáveis

#### **IV.1 – Possibilidade de exclusão de licença de operação para minerodutos, gasodutos e oleodutos: art. 5º, § 5º**

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 5º [...]*

*§ 4º Sem prejuízo de outros casos de procedimento bifásico, a LI de empreendimentos lineares destinados ao transporte ferroviário e rodoviário, às linhas de transmissão e de distribuição e aos cabos de fibra ótica, bem como a subestações e a outras infraestruturas associadas, poderá contemplar, quando requerido pelo empreendedor, condicionantes que viabilizem o início da operação logo após o término da instalação.*

*§ 5º A critério da autoridade licenciadora, o disposto no § 4º deste artigo pode ser aplicado a minerodutos, a gasodutos e a oleodutos.*

- Proposta do ISA e OC: supressão do § 5º do art. 5º, em consonância com a Emenda nº 72, apresentada pela senadora Eliziane Gama.

- Justificativa:

O texto prevê que a autoridade licenciadora pode reunir licença de instalação e de operação numa fase única para minerodutos, gasodutos e oleodutos, sem assegurar o cumprimento das condicionantes da Licença de Instalação e a realização de vistorias. Essa medida neste tipo de empreendimento pode colocar em risco grave não apenas o meio ambiente, mas também a vida da população.

#### **IV.2 – Limites inadequados à possibilidade de suspensão ou cancelamento de licença: art. 15, caput, incisos I, II e III**

- Redação da versão aprovada pela Câmara dos Deputados:

*Art. 15. A autoridade licenciadora pode, mediante decisão motivada, suspender ou cancelar a licença ambiental expedida, mantida a exigibilidade das condicionantes ambientais ainda necessárias após a suspensão ou o cancelamento, quando ocorrer:*

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

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

*III – acidentes que gerem, de forma efetiva ou potencial, dano ambiental significativo.*

- Proposta do ISA e OC:

*Art. 15. A autoridade licenciadora pode, mediante decisão motivada, suspender ou cancelar a licença ambiental expedida, mantida a exigibilidade das condicionantes ambientais ainda necessárias após a suspensão ou o cancelamento, quando ocorrer:*

*I – violação de normas legais;*

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

*III - descumprimento de condicionantes consideradas imprescindíveis para a manutenção da licença ambiental;*

*IV – superveniência de riscos ambientais ou de saúde pública; ou*

*V – acidentes que gerem, de forma efetiva ou potencial, dano ambiental.*

- Justificativa:

Os incisos I, II e III do art. 15 estabelecem restrições à autoridade licenciadora no exercício de sua competência de suspender ou cancelar licenças. Pelos critérios previstos, somente poderia haver suspensão ou cancelamento da licença quando (i) a omissão do empreendedor for “relevante”; (ii) os riscos ambientais ou à saúde forem considerados “graves”; ou (iii) houver acidentes geradores de danos ambientais qualificados como “significativos”.

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

Ora, omitir ou descrever de forma falsa informações determinantes para a emissão da licença ambiental constitui ato fraudulento de natureza grave, tendente a ludibriar o Poder Público, inclusive com tipificação penal no artigo 69-A da Lei nº 9.605/1998, a Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais. Por igual, é

descabido exigir que o dano ambiental decorrente de acidente seja qualificado como significativo.

Mais ainda, é grave a exclusão de uma das hipóteses atualmente previstas pela legislação em vigor para a suspensão ou o cancelamento da licença ambiental. No rol previsto pelo art. 19 da Resolução Conama nº 237/1997, que rege o tema, o cancelamento ou suspensão de uma licença ambiental pode ocorrer, entre outras hipóteses, por “violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais” (inciso I). Tal possibilidade simplesmente foi excluída, o que, novamente, torna o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados um convite ao descumprimento das condicionantes ambientais e também das normas ambientais.

#### **IV.3. – Possibilidade de a autoridade licenciadora requerer a contratação de auditorias, seguros e outras medidas complementares**

- Proposta do ISA e OC: aprovar a Emenda nº 39, apresentada pelo senador Fabiano Contarato.

- Justificativa:

Além das condicionantes voltadas a prevenir, mitigar ou compensar impactos ambientais, em várias atividades e empreendimentos há necessidade de medidas adicionais para assegurar que a operação do empreendimento ocorra sem riscos ao meio ambiente e à comunidade. A Lei Geral do Licenciamento Ambiental necessita incluir disposições também para a fase de operação da atividade ou empreendimento.

Nessa perspectiva, fica previsto na Emenda nº 39 que a autoridade licenciadora pode exigir do empreendedor no âmbito do licenciamento ambiental, de forma motivada, uma ou mais das seguintes medidas: manutenção de técnico ou equipe especializada responsável pela atividade ou empreendimento como um todo ou apenas por um setor ou área de atuação específicos, de forma a garantir sua adequação ambiental; realização de auditorias ambientais independentes; elaboração de relatório de incidentes durante a instalação e operação da atividade ou empreendimento, incluindo eventos que possam acarretar acidentes ou desastres; comprovação de certificação ambiental de processos, produtos, serviços e sistemas relacionados à atividade ou empreendimento; ou apresentação de caução, seguro, fiança ou outras garantias financeiras ou reais para a eventual necessidade de reparação de danos à vida humana, ao meio ambiente ou ao patrimônio público, nos casos de alto risco ambiental ou em outras situações em que a medida se fizer



necessária, conforme critérios definidos em ato normativo do ente federado responsável pelo licenciamento ambiental.

São medidas essenciais em atividades ou empreendimentos de maior complexidade e risco, que poderão evitar problemas de extrema gravidade. A Lei Geral do Licenciamento Ambiental necessita inovar e demandar maior segurança para o meio ambiente e a população. Sabemos que temos de olhar para o futuro, ir além de reproduzir as regras atualmente aplicadas no licenciamento. É o que a Emenda nº 39 busca fazer.

#### **IV.4 – Inclusão de dispositivos disciplinando a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)**

- Proposta do ISA e OC: aprovar a Emenda nº 37, apresentada pelo senador Fabiano Contarato, e incluir a seguinte definição no art. 3º:

*Art. 3º.....*

*XX - Avaliação Ambiental Estratégica (AAE): instrumento de apoio à tomada de decisão, que subsidia opções estratégicas de longo prazo, promove e facilita a integração dos aspectos ambientais com os aspectos socioeconômicos, territoriais e políticos nos processos de planejamento e formulação de políticas, planos e programas governamentais.*

- Justificativa:

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de políticas, planos e programas foi discutida durante praticamente toda a tramitação da proposta da Lei Geral na Câmara dos Deputados, mas não consta na versão encaminhada ao Senado Federal. Com isso, pode-se perder oportunidade ímpar para disciplinar ferramenta complementar ao licenciamento, que aplica a avaliação de impactos ambientais com um foco mais amplo e, em geral, em etapa anterior à emissão de licenças para empreendimentos específicos. Considera-se que, com a consolidação da AAE no planejamento governamental, pode-se evitar muitos entraves e outros problemas que ocorrem posteriormente no licenciamento ambiental.

A Emenda nº 37 busca sanar essa lacuna no texto. Vejamos.

Estabelece que a AAE tem como objetivo identificar as consequências para o meio ambiente, conflitos e oportunidades de propostas de políticas, planos e programas governamentais, considerando os aspectos ambientais e socioeconômicos, e assegurar, em tempo hábil, nível adequado de proteção ambiental, integração das

considerações ambientais na formulação de ações estratégicas de desenvolvimento e interação entre as políticas setoriais, territoriais e de sustentabilidade ambiental no processo de tomada de decisão.

Define que a AAE é atribuição dos órgãos responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas, planos e programas governamentais, ou conjuntos de projetos estruturantes, de desenvolvimento setorial ou territorial. Assim, na forma concebida na Emenda nº 37, não se trata de mais um encargo sob responsabilidade do empreendedor, mas sim uma ferramenta de aprimoramento do planejamento governamental.

Nessa perspectiva, fica estabelecido que o processo da AAE deve incluir: a definição do escopo da avaliação; a elaboração do relatório de AAE; e consulta antecipada, direcionada para o público em geral e para órgãos e entidades da administração pública, em especial as organizações que atuam na proteção ao meio ambiente, patrimônio cultural, histórico e arqueológico, povos indígenas e populações tradicionais.

Os resultados da AAE conterão diretrizes para orientar o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos, mas essa avaliação não é obrigatória. O governo definirá quais AAE serão realizadas.

A Emenda nº 37 também trata do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e outros instrumentos de ordenamento territorial, na condição de subsídio para: o enquadramento do grau de impacto ambiental da atividade ou empreendimento considerando a relevância e a análise sobre a fragilidade ambiental ou não da sua região de implantação; a formulação do termo de referência dos estudos ambientais; a decisão sobre a expedição ou a renovação de licença ambiental; e a definição das condicionantes ambientais.

Os dispositivos sobre esses dois temas – AAE e ZEE – trazem aperfeiçoamentos técnicos de extrema relevância para a futura Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que podem contribuir, também, para a celeridade do procedimento.

## **V – Conclusão**

Pela análise acima apresentada, vê-se que o texto aprovado pela Câmara dos Deputados para a futura Lei Geral do Licenciamento Ambiental está longe de contemplar o conteúdo mínimo necessário para disciplinar o tema e apresenta fragilidades e retrocessos inaceitáveis. Sua aprovação sem mudanças estruturais representará o desmonte do licenciamento ambiental no país.

As sugestões apresentadas buscaram aproveitar emendas elaboradas por senadores que conhecem a legislação ambiental e os caminhos para o seu aperfeiçoamento em consonância com o desenvolvimento econômico. Há caminho possível e de consenso para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Esperamos que o Senado entenda a importância dessas alterações e realize os ajustes devidos no texto aprovado pela Câmara para garantir o equilíbrio entre os direitos e interesses envolvidos.

**Mauricio Guetta**

Consultor jurídico do  
Instituto Socioambiental  
OAB/DF nº 61.111

**Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

Especialista sênior em políticas públicas  
do Observatório do Clima  
OAB/DF nº 14.711