

IMPACTOS REGULATÓRIOS DA PROPOSTA DE LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

IMPACTOS REGULATÓRIOS DA PROPOSTA DE LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Acesse a publicação
pelo QR Code abaixo.



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva

Chefe do Gabinete - Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia

Lytha Battiston Spíndola

Diretora

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria Jurídica

Cassio Augusto Muniz Borges

Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Diretoria de Inovação

Gianna Cardoso Sagazio

Diretora

Superintendência de Compliance e Integridade

Oswaldo Borges Rego Filho

Superintendente

IMPACTOS REGULATÓRIOS DA PROPOSTA DE LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

© 2022. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade – GEMAS

FICHA CATALOGRÁFICA

C748i

Confederação Nacional da Indústria.

Impactos regulatórios da proposta de lei geral do licenciamento ambiental /
Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2022.

72 p. : il.

ISBN 978-85-7957-243-2

1.Licenciamento Ambiental. 2. Gestão Ambiental. I. Título.

CDU: 502.131.1

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC
Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992
sac@cni.com.br

LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Análise de impacto	16
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estrutura do Projeto	15
Tabela 2 – Princípios x diretrizes	19
Tabela 3 – Procedimentos e modalidades	31
Tabela 4 – Requisitos x licença a ser emitida	35
Tabela 5 – Prazos das licenças no Projeto	41
Tabela 6 – Prazos das licenças na Resolução Conama nº 237/1997	41
Tabela 7 – Modalidades de participação pública	48
Tabela 8 – Prazos para concessão das licenças	51

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
1 INTRODUÇÃO	11
2 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO PROJETO Nº 2.159/2021 ÀS NORMAS E AOS PROCEDIMENTOS VIGENTES E SEU IMPACTO PARA O SETOR INDUSTRIAL	15
2.1 Estrutura do Projeto	15
2.2 Fixação de normas gerais em lei para as atividades e empreendimentos	16
2.3 Definição dos princípios regentes do licenciamento ambiental	18
2.4 Definição de diretrizes para a condução do processo de licenciamento	19
2.5 Definições legais de termos relevantes	20
2.6 Instituição de novas modalidades de licença por meio de lei federal que fixe normas gerais	21
2.7 Definição de atividades e empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental	23
2.8 Integração e disponibilização de informações	26
2.9 Responsabilidade civil por dano ambiental	28
2.10 Alteração de sanções penais	29
2.10.1 Aumento das penas aplicáveis ao empreendedor	29
2.10.2 Descriminalização de conduta culposa do servidor	29
2.10.3 Descumprimento de condicionante como potencial crime	30
2.11 Incentivo à adoção de novas tecnologias ou programas	30
2.12 Padronização do processo de licenciamento	31
2.12.1 Procedimentos e modalidades	31
2.12.2 Requisitos para emissão das licenças	35
2.12.3 Termo de referência e estudos ambientais (art. 24)	37
2.12.4 Unificação de licença ambiental com autorização de supressão e manejo de fauna	40
2.12.5 Unificação de licença urbanística e ambiental	40
2.12.6 Prazos de validade das licenças	41
2.12.7 Renovação das licenças ambientais	42
2.12.8 Gerenciamento de condicionantes	44
2.12.9 Cancelamento e suspensão das licenças ambientais	46
2.12.10 Digitalização do processo e disponibilização de informação	46
2.12.11 Participação pública no processo de licenciamento	48
2.12.12 Autoridades envolvidas	49
2.12.13 Definição de prazos para concessão de licenças e outras outorgas	51
2.12.14 Despesas do licenciamento	53
2.13 Normas em vigor e transição para o novo modelo	54
3 REGULAMENTAÇÃO DA LEI GERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	57
4 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	63
ANEXO A – DEFINIÇÕES DO PL Nº 2.159/2021	67
ANEXO B – TABELAS COM DISTÂNCIAS A SEREM CONSIDERADAS PARA INTERVENÇÃO DAS AUTORIDADES ENVOLVIDAS: PROJETO DE LEI Nº 2.159/2021 E PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 60/2015	71

APRESENTAÇÃO

Na visão do setor industrial, a qualidade do licenciamento ambiental é fundamental para o desenvolvimento sustentável da atividade econômica. Assim sendo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) elegeu o aperfeiçoamento desse instrumento como uma de suas prioridades, conforme estabelece o *Mapa Estratégico da Indústria 2018–2022*.

O desafio é adequar o licenciamento ambiental às melhores práticas internacionais, de modo a eliminar as disfunções que comprometam a qualidade do meio ambiente e gerem obstáculos desnecessários ao pleno funcionamento da economia.

Ao longo dos anos, ficou evidente a existência de diversos entraves, que prejudicam o licenciamento. Entre eles, podemos citar o excesso de procedimentos burocráticos, a superposição de competências entre os entes da Federação, os altos custos, a insegurança jurídica e a falta de clareza nas regras.

A modernização do mecanismo é, portanto, imprescindível para garantir que ele promova a conservação ambiental e assegure as condições ao desenvolvimento socioeconômico em bases sustentáveis, conforme estabelecido na Política Nacional de Meio Ambiente.

Um processo de licenciamento ambiental eficiente e ágil é condição essencial para que a indústria brasileira aproveite novas oportunidades de investimentos nos cenários nacional e internacional.

Com o objetivo de aprimorá-lo, foi realizado um esforço, no âmbito da Câmara dos Deputados, que resultou na aprovação, em 2021, do Projeto de Lei nº 3.729/2004, conhecido como Lei Geral do Licenciamento Ambiental. A iniciativa está atualmente em discussão no Senado, onde foi identificada como Projeto de Lei nº 2.159/2021.

Dada a importância do assunto, a CNI acompanha de perto a tramitação do projeto. A intenção é contribuir na construção de uma lei que enfrente os problemas atuais e permita que o licenciamento seja um instrumento efetivo na promoção do desenvolvimento sustentável.

O objetivo do presente estudo é avaliar a proposta legislativa segundo as dimensões da economicidade, eficácia, efetividade e eficiência para identificar e classificar os impactos, no setor industrial, de sua eventual aprovação, bem como apresentar sugestões de melhora do texto.

Boa leitura.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI



1 INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental utilizados no Brasil, relevância reconhecida pelo setor empresarial. Em pesquisa realizada pela CNI, 95,4% dos respondentes identificaram-no como relevante para a conservação do meio ambiente, enquanto 84,0% concordaram que ele pode contribuir para melhorar a gestão ambiental de seus empreendimentos¹.

Apesar da sua reconhecida importância, não é de hoje que a forma como esse procedimento é regulamentado e conduzido no Brasil vem sendo objeto de severas críticas². As principais dizem respeito ao excesso de burocracia, ao tempo necessário para sua conclusão, à demora de manifestação dos órgãos envolvidos, à falta de conexão entre as condicionantes e os impactos causados, à dificuldade de compreensão da legislação e de acompanhamento dos inúmeros atos normativos produzidos pelos diversos níveis federativos, aos custos e à insegurança que, por vezes, persiste mesmo após a emissão da licença.

Com o objetivo de enfrentar tais problemas, muitos projetos de lei voltados a regulamentar esse procedimento foram apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal nos últimos 20 anos. Recentemente, um novo e concentrado esforço foi feito no âmbito da Câmara com o objetivo de levar o tema adiante e instituir normas gerais de licenciamento ambiental, tendo resultado na aprovação do Projeto de Lei nº 3.729/2004 (aqui referido como “Projeto”). Esse Projeto, que ficou conhecido como Lei Geral do Licenciamento Ambiental, está atualmente em discussão no Senado Federal, onde foi identificado como Projeto de Lei nº 2.159/2021.

Por se tratar de tema fundamental para a indústria, a CNI vem acompanhando de perto a tramitação do Projeto com vistas a contribuir com a construção de uma lei que enfrente os problemas atuais e permita que o licenciamento possa ser um instrumento a promover o desenvolvimento sustentável.

1 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Consulta sobre licenciamento ambiental**. nov. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/f9/ba/f9ba047a-be29-413b-b95a-93f78d55f9b4/consulta_sobre_licenciamento_ambiental.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

2 Uma consolidação dessas críticas pode ser obtida no trabalho intitulado “Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil”, de Rose Miriam Hofmann. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann. Acesso em: 22 de set. 2020. Além disso, tais pontos aparecem em pesquisa realizada pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Consulta sobre licenciamento ambiental**. nov. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/f9/ba/f9ba047a-be29-413b-b95a-93f78d55f9b4/consulta_sobre_licenciamento_ambiental.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

Nesse sentido, o presente estudo tem por objetivo avaliar o Projeto sob as dimensões da economicidade, eficácia, efetividade e eficiência³ para identificar e classificar os impactos da aprovação desse texto para o setor industrial, bem como apresentar eventuais pontos de melhoria. Além disso, considerando que a eventual aprovação da lei deverá ser acompanhada de sua regulamentação em âmbito federal, estadual e municipal, pretende-se identificar os aspectos a serem regulamentados e contribuir para que a construção desses atos legais e infralegais complementares se dê de forma adequada e mantenha o espírito das normas gerais instituídas pelo Projeto.

3 O Tribunal de Contas da União adota as dimensões de desempenho de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade para fins de suas auditorias operacionais. De acordo com o documento intitulado “Técnicas de Indicadores de Desempenho para Auditorias”, aprovado por meio da Portaria-Segecex nº 33/2010, eles podem ser assim definidos: “indicador de economicidade – mede o custo dos insumos e os recursos alocados para a atividade; 23.2 indicador de eficácia – mede a quantidade de produto e o alcance de metas de entrega de bens e serviços; 23.3 indicador de eficiência – mede as relações entre quantidade de produto e o custo dos insumos ou as características do processo, como o tempo de produção; 23.4 indicador de efetividade – mede o alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade”.

2 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO PROJETO Nº 2.159/2021 ÀS NORMAS E AOS PROCEDIMENTOS VIGENTES E SEU IMPACTO PARA O SETOR INDUSTRIAL

2.1 ESTRUTURA DO PROJETO

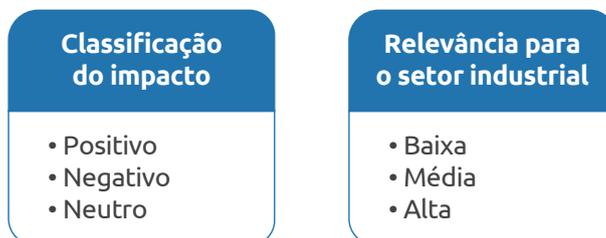
O Projeto está estruturado em três capítulos e 61 artigos, os quais podem ser sintetizados no quadro a seguir:

TABELA 1 – Estrutura do Projeto

Capítulo	Conteúdo
Capítulo I – Disposições preliminares (arts. 1º a 3º)	Delimita o objeto da lei, seus princípios, suas diretrizes e definições.
Capítulo II – Do licenciamento ambiental (arts. 4º ao 48)	É o coração da lei e está dividido em nove seções assim denominadas: (I) disposições gerais; (II) procedimentos; (III) regularização por licença ambiental corretiva; (IV) EIA e demais estudos ambientais; (V) integração e disponibilização de informações; (VI) participação pública; (VII) participação das autoridades envolvidas; (VIII) prazos administrativos; e (IX) despesas do licenciamento ambiental.
Capítulo III – Disposições finais (art. 49 a 61)	Promove ajustes em outras leis, alterando ou revogando dispositivos; fixa regras de transição; e versa sobre outros temas assessórios.
Anexo	Para fins de definir quando haverá manifestação das autoridades envolvidas sobre termos de referência, estabelece as distâncias máximas, por biomas, em relação à atividade ou ao empreendimento, quando 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.

Fonte: CNI (2022).

Após a análise desses dispositivos, apontamos, nos tópicos a seguir, as principais alterações promovidas pelo Projeto no ordenamento jurídico e buscamos identificar seus impactos para o setor industrial. Além disso, classificamos esses impactos e apontamos a sua relevância para a indústria, conforme a seguinte matriz:

FIGURA 1 – Análise de impacto

Fonte: CNI (2022).

2.2 FIXAÇÃO DE NORMAS GERAIS EM LEI PARA AS ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS

Uma das grandes mudanças pretendidas pela proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, caso aprovada, é trazer para dentro de um único ato normativo, com status de lei federal, as normas gerais do licenciamento ambiental. Atualmente, tais normas têm sido veiculadas por meio de atos normativos infralegais, com destaque para as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente⁴.

Essa unificação das normas em uma lei tem pelo menos três méritos dignos de nota. O primeiro é que simplifica a compreensão do ordenamento, hoje dificultada pela forma dispersa como a regulamentação do tema tem sido feita; o segundo é que o status de lei reduz a possibilidade de questionamento quanto à validade das disposições instituídas, como se vê atualmente pelo fato de tais normas serem veiculadas por atos normativos infralegais⁵; o terceiro é que atribuir-se-á maior legitimidade ao processo, uma vez que, se aprovada, a lei terá sido objeto de debate no parlamento.

A edição de normas gerais de proteção ao meio ambiente pelo Congresso Nacional encontra amparo no art. 24 da Constituição Federal⁶, que atribui à União essa tarefa e reserva aos estados a competência para suplementar essas leis de modo a atender às suas peculiaridades. As normas gerais são de observância obrigatória por todos os entes da federação, em todos os processos de licenciamento.

4 O Supremo Tribunal Federal reconhece que resoluções do Conama estabelecem normas gerais para os fins do art. 24 da Constituição Federal, conforme se pode verificar no julgamento da ADI 5457, de relatoria da ministra Carmen Lúcia.

5 É o caso da Resolução nº 237/1997 do Conama, que tinha sua validade questionada pela doutrina de direito ambiental. Nesse sentido, ver: FARIAS, Talden. **Competência administrativa ambiental: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar nº 140/2011**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2021. p. 41.

6 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Além disso, o Projeto contempla espaços de complementação para que os estados e os municípios exerçam a sua competência suplementar, como se pode verificar com relação aos seguintes temas:

- a) Definição das tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental (art. 4º, § 1º);
- b) Possibilidade de criação de novos tipos de licença, tendo em vista a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento (art. 5º, §2º); e
- c) Definição dos procedimentos, das modalidades de licenciamento e dos tipos de estudo ou de relatório ambiental (art. 17, § 1º).

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Maior segurança jurídica; – Redução da complexidade do sistema; e – Possibilidade de adaptação às realidades regionais e aos locais com a manutenção do espaço de atuação dos estados e municípios. Isso pode dar maior eficiência ao procedimento.	Positivo	Média

Apesar de fixar normas gerais para quase todos os setores, o Projeto exclui do seu âmbito de regulação as atividades ou os empreendimentos minerários de grande porte e, ou, alto risco em seu art. 1º, § 3º. Para esses casos, estabelece que uma lei específica deverá ser editada e, até que isso ocorra, serão aplicadas as normativas do Conama.

Considerando tratar-se de uma lei que pretende ser geral, não é vislumbrado fundamento racional que justifique a exclusão dessas atividades pelo Projeto. Naturalmente, as peculiaridades da mineração, assim como de outras atividades, podem justificar a edição de normas complementares, e o texto não impede que isso seja feito. Entretanto, isso não afasta a importância de aplicação dos princípios, das diretrizes e dos procedimentos que buscam aperfeiçoar o licenciamento também para o setor.

Por essas razões, é conveniente que o Projeto seja aperfeiçoado nesse ponto, excluindo o parágrafo em questão.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Insegurança jurídica para o setor de mineração.	Negativo	Alta

2.3 DEFINIÇÃO DOS PRINCÍPIOS REGENTES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Projeto consagrou e explicitou, em seu art. 1º, § 2º, alguns princípios importantes que devem reger o procedimento do licenciamento, quais sejam: participação pública, transparência, preponderância do interesse público, celeridade e economia processual, prevenção do dano ambiental, desenvolvimento sustentável e análise de impacto e riscos ambientais. Trata-se de previsões que reforçam o seu conteúdo majoritariamente procedimental.

Tais princípios já eram, em tese, de observância obrigatória, por terem fundamento em outros dispositivos legais⁷, no próprio texto constitucional⁸, ou por serem amplamente consagrados pela doutrina especializada⁹. Sua inclusão em um texto legal que trata especificamente do licenciamento reforça esse reconhecimento e pode conferir maior clareza e orientar o aplicador na condução do procedimento, além de exercer uma função didática.

Ainda que tais princípios sejam reconhecidos, sua dispersão pelo ordenamento jurídico, ou mesmo, em alguns casos, a ausência de expresse reconhecimento dificulta seu conhecimento e sua aplicação segura no cotidiano pelos servidores que conduzem o processo de licenciamento. Ao trazê-lo para o texto que trata especificamente desse procedimento, o legislador deixa claro para o agente público quais são os princípios aplicáveis (função didática) e lhe dá maior segurança para a tomada de decisões.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
<ul style="list-style-type: none"> – Racionaliza a condução do processo de licenciamento ao exercer função didática para o aplicador; e – Confere maior previsibilidade ao processo, na medida em que fixa os parâmetros a serem observados pelo aplicador. 	Positivo	Baixa

7 Alguns exemplos: a Lei Federal nº 9.784/1999, que rege o processo administrativo federal, consagra, entre outros, os princípios do interesse público e da eficiência; a Lei Federal nº 12.527/2011, que regulamenta o acesso à informação, consagra o princípio da transparência; a Lei Federal nº 10.650/2003 versa especificamente sobre a possibilidade de acesso às informações ambientais.

8 É o caso do art. 5º, LXXVIII da Constituição, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

9 Os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da participação são amplamente reconhecidos pela doutrina especializada em direito ambiental (nesse sentido, ver: MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 260-317).

2.4 DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES PARA A CONDUÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

Diretrizes são orientações a serem seguidas pelos agentes públicos que conduzirão determinado tema para que os objetivos pretendidos sejam alcançados. Sua fixação é comum em políticas públicas em geral e, especialmente, em ambientais, caso, por exemplo, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída por meio da Lei Federal nº 12.305/2010, e da Política Nacional de Recursos Hídricos, criada pela Lei Federal nº 9.433/1997.

Não existe, até o presente momento, uma normativa disposta de forma clara sobre as diretrizes a serem seguidas no processo de licenciamento. Por isso, o Projeto buscou suprir essa lacuna em seu art. 2º, que fixa seis linhas de ação a serem observadas pelo órgão licenciador:

- a realização da avaliação de impactos ambientais segundo procedimentos técnicos que busquem a sustentabilidade ambiental;
- a participação pública, na forma da lei;
- a transparência de informações, com disponibilização pública de todos os estudos e documentos que integram o licenciamento, em todas as suas etapas;
- o fortalecimento das relações interinstitucionais e dos instrumentos de mediação e conciliação, a fim de garantir segurança jurídica e de evitar judicialização de conflitos;
- a eficácia, a eficiência e a efetividade na gestão dos impactos decorrentes das atividades ou dos empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causadores de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente; e
- a cooperação entre os entes federados, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011.

Algumas dessas diretrizes têm relação direta com os princípios consagrados pelo Projeto, o que demonstra a sua coerência:

TABELA 2 – Princípios x diretrizes

Princípio	Diretriz
Participação pública	Participação pública, na forma da lei.
Transparência	Transparência de informações, com disponibilização pública de todos os estudos e documentos que integram o licenciamento, em todas as suas etapas.
Análise de impacto e riscos ambientais	Realização da avaliação de impactos ambientais segundo procedimentos técnicos que busquem a sustentabilidade ambiental.

Fonte: CNI (2022).

Além disso, é digna de nota a preocupação do Projeto com a busca por previsibilidade, segurança jurídica e *não judicialização de conflitos*, problema apontado como um dos obstáculos ao bom andamento do licenciamento ambiental em pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria¹⁰. O fortalecimento das relações interinstitucionais e dos instrumentos de mediação e conciliação como forma de solução das questões complexas surgidas no âmbito do processo de licenciamento são medidas que merecem reconhecimento e sua instituição como diretriz pode ser um importante vetor de mudança de cultura.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
<ul style="list-style-type: none"> – Racionalização da condução do processo de licenciamento por meio de diretrizes claras; e – Implementação de uma nova cultura voltada à não judicialização e à cooperação interinstitucional. 	Positivo	Alta

2.5 DEFINIÇÕES LEGAIS DE TERMOS RELEVANTES

A fim de permitir uma melhor *compreensão e aplicação* dos comandos legais por ele instituídos, o Projeto apresenta 35 definições. Há desde termos que já são utilizados e definidos em lei – que o Projeto apenas repetiu com ligeira alteração (ex.: licenciamento ambiental, que está definido na Lei Complementar nº 140/2011) – até vários outros que não eram legalmente definidos.

Os termos definidos pelo art. 3º do Projeto são os seguintes¹¹:

- Licenciamento ambiental
- Autoridade licenciadora
- Autoridade envolvida
- Condicionantes ambientais
- Audiência pública
- Consulta pública
- Reunião participativa
- Tomada de subsídios técnicos
- Empreendedor
- Impacto ambiental
- Impactos ambientais diretos
- Impactos ambientais indiretos
- Área Diretamente Afetada (ADA)
- Área de Estudo (AE)
- Área de Influência Direta (AID)
- Área de Influência Indireta (AII)
- Estudo ambiental
- Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)
- Relatório de Impacto Ambiental (Rima)
- Plano Básico Ambiental (PBA)

10 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Consulta sobre licenciamento ambiental**. nov. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/f9/ba/f9ba047a-be29-413b-b95a-93f78d55f9b4/consulta_sobre_licenciamento_ambiental.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

11 A definição de todos os termos compõe o Anexo A do presente estudo. Além disso, à medida que eles forem sendo utilizados, serão mencionados no texto ou em nota, de modo a permitir uma melhor compreensão.

- Plano de Controle Ambiental (PCA)
- Relatório de Controle Ambiental (RCA)
- Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE)
- Termo de Referência (TR)
- Licença ambiental
- Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC)
- Licença Ambiental Única (LAU)
- Licença Prévia (LP)
- Licença de Instalação (LI)
- Licença de Operação (LO)
- Licença de Operação Corretiva (LOC)
- Tipologia da atividade ou do empreendimento
- Natureza da atividade ou do empreendimento
- Porte da atividade ou do empreendimento
- Potencial poluidor da atividade ou do empreendimento

A definição dos termos importantes do Projeto é uma medida que corrobora com a segurança jurídica, uma vez que reduz as dúvidas relacionadas à sua compreensão. O único desafio digno de nota é que, como ocorre com qualquer definição incluída em textos legais, o tempo pode apresentar fatos novos que não foram imaginados quando da sua elaboração, demandando alteração legislativa ou uma interpretação que amolde a norma à nova realidade.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Facilita a compreensão do texto e dá segurança jurídica para sua aplicação; e	Positivo	Alta
– Torna-se menos suscetível a adaptações caso uma definição se mostre desatualizada ou não condizente com a realidade.	Negativo	Baixa

2.6 INSTITUIÇÃO DE NOVAS MODALIDADES DE LICENÇA POR MEIO DE LEI FEDERAL QUE FIXE NORMAS GERAIS

Atualmente, as normas gerais estabelecidas por meio de atos infralegais tratam especificamente de três tipos de licença: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação, conforme art. 19 do Decreto Federal nº 99.274/90 e art. 8º da Resolução Conama nº 237/1997. O projeto, além de manter o processo trifásico, acrescenta mais três tipos de licenças: a LAU, a LAC e a LOC.

Registre-se que, apesar de falar expressamente apenas na licença prévia, de instalação e operação, a Resolução nº 237/1997 do Conama, em seu art. 2º, § 2º, já outorgava aos órgãos ambientais competência para definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do seu anexo, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou da atividade.

Com fundamento nisso e na competência suplementar prevista no art. 24 da Constituição, novas modalidades de licença foram sendo criadas por leis estaduais ao longo dos anos.

Por exemplo, a Lei nº 10.431/2006, do estado da Bahia, com as modificações trazidas pela Lei nº 12.377/2011, consagrou as licenças ambientais de regularização, por adesão e compromisso¹² e unificada. O estado de Santa Catarina, por meio das alterações realizadas em seu Código Estadual do Meio Ambiente, consagrou a Licença Ambiental por Compromisso¹³. O estado de Minas Gerais, por meio da Lei nº 21.972/2016, consagrou o licenciamento ambiental simplificado em fase única¹⁴. O estado de São Paulo também possui um sistema de licenciamento simplificado, regulado pelo Decreto Estadual nº 60.329/2015, no qual os documentos Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação serão concedidos com a emissão de apenas um documento¹⁵.

Na verdade, conforme estudo elaborado pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, pelo menos 14 estados brasileiros já possuem previsão normativa de licença ambiental simplificada ou por adesão e compromisso¹⁶.

Contudo, apesar de amplamente consagrado nas normas estaduais, o tema ainda gera divergência e é por vezes judicializado com resultados variados. Por exemplo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5475/AP, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional a lei do estado do Amapá que adotou a Licença Ambiental Única, com base no entendimento de que ela afrontava norma geral que exigia licenciamento trifásico. Por outro lado, a mesma corte chancelou, na ADI nº 4615/CE, a lei do estado do Ceará que admitia o licenciamento simplificado por autodeclaração para os empreendimentos e/ou as atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo que promovam a melhoria de qualidade de vida da população.

A mudança proposta contempla, na norma federal, essas novas modalidades, o que pode afastar parte dos argumentos utilizados quando de sua judicialização e gerar maior segurança jurídica.

12 Art. 45, VIII. Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): concedida eletronicamente para atividades ou empreendimentos em que o licenciamento ambiental seja realizado por declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão licenciador, para empreendimentos ou atividades de baixo e médio potencial poluidor.

13 Art. 36. O licenciamento ordinário será efetuado por meio da emissão de Licença Ambiental Prévia (LAP), Licença Ambiental de Instalação (LAI), Licença Ambiental de Operação (LAO) e Licença Ambiental por Compromisso (LAC).

14 Art. 20. O Licenciamento Ambiental Simplificado poderá ser realizado eletronicamente, em uma única fase, por meio de cadastro, ou da apresentação do Relatório Ambiental Simplificado pelo empreendedor, segundo critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão ambiental competente, resultando na concessão de uma Licença Ambiental Simplificada (LAS).

15 Artigo 2º. O licenciamento ambiental a que se refere o artigo 1º deste decreto deverá contemplar os requisitos necessários a assegurar a efetiva avaliação dos potenciais impactos ambientais e o seu controle pela CETESB, nos termos do fixado pela legislação vigente, compreendendo a concessão das Licenças Prévia (LP), de Instalação (LI) e de Operação (LO), de forma conjunta, em ato único, que terá a validade de até 5 (cinco) anos.

16 Os estados avaliados no estudo foram: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Distrito Federal, Bahia, Pará e Pernambuco. Disponível em: <https://www7.fiemg.com.br/publicacoes-internas/legislacaoambiental>. Acesso em: 18 de nov. 2021.

Outro ponto relevante é que, além de consagrar, em lei federal, esses novos tipos de licença, o Projeto expressamente mantém a abertura para que outras *licenças específicas* sejam criadas por ato normativo dos entes federativos competentes, tendo em vista a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento (art.5º, § 2º). Essa previsão é importante para permitir o aperfeiçoamento e a adaptabilidade do procedimento ao longo do tempo sem que haja questionamento judicial pelo simples fato de a nova solução não estar expressamente prevista em lei federal, como ocorre atualmente em algumas situações quando inovações são tentadas.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Dá segurança jurídica para as licenças concedidas fora do licenciamento trifásico; e – Assegura maior adaptabilidade para o procedimento de licenciamento.	Positivo	Alta

2.7 DEFINIÇÃO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS NÃO SUJEITOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Projeto elenca treze atividades ou empreendimentos que não estarão sujeitos ao licenciamento ambiental em seu art. 8º e quatro em seu artigo 9º. Com exceção das atividades de caráter militar relativas ao preparo e emprego de Forças Armadas, expressamente ressalvada na Lei Complementar nº 140/2011, trata-se de previsões sem correspondência expressa na legislação federal atual na forma indicada no Projeto, ainda que, na prática, algumas já fossem aplicadas. Por exemplo, é comum que os órgãos ambientais dispensem o licenciamento de atividades consideradas de porte insignificante, agora elencadas no inciso “II”, do art. 8º, ou que intervenções emergenciais sejam feitas sem obtenção de prévia licença.

As atividades elencadas como não sujeitas ao licenciamento no art. 8º são as seguintes:

- de caráter militar previstas no preparo e no emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97/1999, nos termos de ato do Poder Executivo;
- considerados de porte insignificante pela autoridade licenciadora;
- não incluídos nas listas de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental estabelecidas na forma do § 1º do art. 4º desta Lei;
- obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, a acidentes ou a desastres;

- obras e intervenções urgentes que tenham como finalidade prevenir a ocorrência de dano ambiental iminente ou interromper situação que gere risco à vida;
- 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;
- sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário, exigível nesse 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;
- 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;
- pontos de entrega voluntária ou similares abrangidos por sistemas de logística reversa, nos termos da Lei nº 12.305/2010;
- usinas de triagem de resíduos sólidos, mecanizadas ou não, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305/2010;
- 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;
- usinas de reciclagem de resíduos da construção civil, cujos resíduos devem ser encaminhados para destinação final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305/2010; e
- 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.

Já no art. 9º estão elencadas outras atividades não sujeitas ao licenciamento e relacionadas à agropecuária:

- cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes;
- pecuária extensiva e semi-intensiva;
- pecuária intensiva de pequeno porte; e
- pesquisa de natureza agropecuária, que não implique risco biológico, desde que haja autorização prévia.

Especificamente para que a inexigibilidade se aplique a essas últimas, o legislador determinou como contrapartida que as propriedades e as posses rurais estejam regulares ou em regularização, na forma da Lei nº 12.651/2012, conhecida como Código Florestal.

Naturalmente, a inexigibilidade de licença ambiental não afasta a necessidade de cumprimento da legislação vigente, inclusive no que se refere à obtenção de autorização de supressão de vegetação, à outorga dos direitos de uso de recursos hídricos ou de outras licenças, às autorizações ou outorgas exigidas em lei, bem como ao cumprimento de obrigações legais específicas, conforme ressaltam os arts. 8º, § 2º e 9º, § 2º e 3º do Projeto.

Considerando a abrangência das dispensas de licenciamento promovidas, é possível que, à primeira vista, a lei resultante do Projeto tenha sua constitucionalidade questionada em relação a algumas hipóteses, marcadamente as elencadas no art. 8º, VII e VIII¹⁷.

Contudo, há argumentos relevantes que podem ser utilizados em defesa do texto, merecendo destaque os seguintes: (I) algumas hipóteses já são de uso corrente, sem qualquer prejuízo à qualidade ambiental (ex.: atividades de porte insignificante ou instalação de ecopontos¹⁸); (II) o licenciamento é um instrumento de controle ambiental, mas não o único e a dispensa do licenciamento não afastará outros controles (ex.: obrigação de obtenção de outorga de direito de uso de recursos hídricos); (III) com ou sem licenciamento, a legislação ambiental seguirá aplicável; e (IV) a fiscalização ambiental não é – e nem poderia ser – afastada em razão da dispensa.

Considerando os tipos de empreendimento ou atividade dispensados, os que tendem a gerar maior resistência provavelmente serão os indicados no art. 8º, VII e VIII:

VII – sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário, exigível nesse 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.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Simplifica o desenvolvimento de determinadas atividades; e – Consagra em lei federal algumas dispensas já aplicadas na prática sem maiores questionamentos.	Positivo	Alta

17 No julgamento da ADI 5312, quando se avaliou a validade de lei do estado do Tocantins que dispensava do licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris, o STF entendeu que isso não poderia ser feito. Dois foram os argumentos utilizados para se chegar a essa conclusão: o primeiro foi que a lei estadual ofenderia parâmetro criado pela legislação federal, que, em regra, exigia o licenciamento; e o segundo foi que eliminar a exigência de licenciamento representaria, ao menos em potência, uma dispensa automática do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), o que violaria o art. 225, IV, da Constituição Federal (ADI 5312, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 08-02-2019 PUBLIC 11-02-2019).

18 Em São Paulo, por exemplo, a Decisão de Diretoria nº 008/2021, da Cetesb, já dispensa o licenciamento de pontos ou locais de entrega, pontos de coleta, centrais de recebimento e centrais de triagem.

2.8 INTEGRAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES

De modo a integrar as informações relativas ao licenciamento ambiental, o Projeto determina a criação de um *subsistema* específico no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima). Essa nova base integrará informações sobre os licenciamentos ambientais realizados no âmbito de todos os entes federativos, incluindo os estudos realizados, os quais são tratados como informação de natureza pública (art. 34), e poderão ser aproveitados em mais de um processo de licenciamento¹⁹.

A ideia é que esse subsistema opere com informações georreferenciadas e seja compatível com o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor) e outros sistemas de controle governamental.

Cabe lembrar que, atualmente, o Ministério do Meio Ambiente já mantém o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA), igualmente integrado ao Sinima, que busca “agregar e sistematizar informações sobre o licenciamento ambiental e facilitar o acesso público gerado em todas as esferas de governo: federal, estadual, distrital”²⁰. As grandes diferenças entre o modelo atual e o novo sistema estão no fato de que este último agregará dados da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e que passará a estar previsto em lei, não podendo ser eliminado por simples decisão do Poder Executivo. Trata-se de avanço importante, que tornará o instrumento perene e imune a eventuais alterações de governo.

Além de integrar as informações sobre os licenciamentos conduzidos no Brasil, permitindo melhor planejamento e fiscalização, essa base também deve servir como instrumento de participação. Por isso mesmo, a lei estabelece que as informações previstas nesse subsistema devem ser públicas, ressalvados os sigilos legais.

Merece registro o fato de que a utilização de bancos de dados governamentais com informações sobre o licenciamento é uma boa prática amplamente adotada no âmbito dos países do G7, conforme demonstrou estudo realizado pela Confederação Nacional da Indústria. Países como Canadá, Estados Unidos, Alemanha e França possuem iniciativas nesse sentido²¹. Especificamente no âmbito do BRICS²², a Rússia é um exemplo de país que adotou medida semelhante. O banco de dados é unificado e alimentado por todos os níveis da Federação, com a inclusão dos estudos que ampararam os processos de licenciamento²³.

19 A possibilidade de aproveitamento é uma interessante novidade prevista no art. 29 do Projeto e será retomada adiante.

20 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **O que é o PNLA?** 2022. Disponível em: <http://pnla.mma.gov.br/o-que-e-o-pnla>. Acesso em: 2 ago. 2021.

21 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **O licenciamento ambiental nos países do G7.** 2020. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2021/6/licenciamento-ambiental-nos-paises-do-g7/>. Acesso em: 3 ago. 2021.

22 O BRICS é um grupo formado por cinco grandes países emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

23 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **O licenciamento ambiental nos países do BRICS.** 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/36/85/36855799-f85b-4765-9510-0b8258ba87a4/o_licenciamento_ambiental_nos_paises_do_brics.pdf. Acesso em: 17 nov. 2021.

Para que esse instrumento funcione adequadamente, é fundamental haver mecanismos que incentivem a União, o Distrito Federal, os 26 estados e os 5.570 municípios, que potencialmente possam exercer a competência licenciadora, a alimentar essa base de forma adequada e constante. Assim, além da determinação legal de criação do subsistema, é imprescindível que se crie mecanismos complementares que assegurem a realização dessas ações.

Um caminho possível para endereçar esse desafio é a criação de um programa governamental específico para incentivar os distintos entes federativos a adotar essa ação, se possível com contrapartidas financeiras ou de outra natureza (ex.: linhas de financiamento específicas). Um exemplo que pode ser avaliado e, na medida do possível, seguido é o do Sistema Único de Saúde (SUS), que congrega dados variados de todos os entes federativos com razoável eficiência, nos termos da Lei Complementar nº 141/2012²⁴.

Essa lei complementar criou o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), que constitui instrumento para o acompanhamento do cumprimento do dispositivo constitucional que determina a aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde. Uma das características do sistema é a obrigatoriedade de registro e atualização permanente dos dados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. O descumprimento dessa obrigação acarreta duas potenciais consequências: (1) ficam suspensas as transferências voluntárias entre os entes da Federação; e (2) o Ministério da Saúde deve dar ciência do fato à direção local do SUS e ao respectivo Conselho de Saúde, bem como aos órgãos de auditoria do SUS, ao Ministério Público e aos órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da Federação.

Destaque-se, também, que um sistema como esse pode ser utilizado igualmente como repositório das normas ambientais editadas pelos distintos entes federativos para reger o seu processo de licenciamento. Isso porque, não obstante a importante uniformização promovida pelo Projeto para alguns temas, muitos ainda carecerão de detalhamento, e um dos pontos de complexidade no processo de licenciamento é justamente a dificuldade de se conhecer as normativas vigentes, especialmente nos inúmeros municípios brasileiros.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Melhoria do planejamento e fiscalização do licenciamento; e – Acesso a informações sobre o licenciamento.	Positivo	Alta

²⁴ A Lei Complementar nº 141/2012 possui um capítulo específico (capítulo IV) contendo normas voltadas a garantir transparência e visibilidade na gestão de saúde. Determina-se que os órgãos gestores de saúde de todos os entes federativos – ou seja, União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade. Com isso, se garante a disponibilização atualizada de dados de interesse da sociedade.

2.9 RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL

O Projeto traz importante previsão relacionada à responsabilidade civil por danos ambientais. De acordo com o texto, o contratante de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento se exonera do risco de responsabilização por danos dessa natureza, causados por seu contratado, se exigir a apresentação da sua licença ambiental. Por outro lado, responderá subsidiariamente caso não faça essa exigência, na medida e proporção de sua contribuição, por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.

Especificamente em relação às instituições financeiras, além da aplicação dessa mesma regra, o Projeto reforça que elas não possuem dever fiscalizatório da regularidade ambiental dos seus clientes, cabendo-lhe exclusivamente exigir a apresentação da licença para se exonerar de eventual responsabilidade.

Essa medida é bem-vinda, uma vez que, por força da interpretação que vem sendo dada ao art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/1981 em algumas decisões judiciais²⁵, há incerteza quanto ao alcance da cadeia de responsabilização pelo tratamento peculiar do nexo de causalidade em matéria ambiental. Uma maior clareza e previsibilidade pode, ao menos em tese, facilitar a concessão de crédito e reduzir o *spread* bancário, na medida em que reduz o risco de quem o concede. Ademais, para os contratos em geral, ficará claro para os agentes econômicos o alcance da diligência que deverá ser feita no momento da realização de um negócio com quem desenvolve atividade sujeita ao licenciamento ambiental. O que for além disso deve ser responsabilidade das autoridades fiscalizadoras.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
<ul style="list-style-type: none"> – Maior segurança jurídica em relação à responsabilização ambiental; – Maior coerência na responsabilização por danos ambientais; e – Maior responsabilidade à fiscalização ambiental, retirando responsabilidades indevidas do contratante de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento. 	Positivo	Alta

²⁵ Em conhecida e multicitada decisão sobre esse tema, o Superior Tribunal de Justiça sinaliza a extensão dessa cadeia de responsabilização: (...) 13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem. (REsp 650.728/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2007, DJe 02/12/2009).

2.10 ALTERAÇÃO DE SANÇÕES PENAIS

O projeto prevê duas alterações de sanções penais constantes na legislação, uma direcionada ao empreendedor e outra aos servidores responsáveis pelo processo de licenciamento. Além disso, há uma disposição que, dependendo de como vier a ser interpretada, pode permitir a responsabilização penal por descumprimento de condicionante.

2.10.1 AUMENTO DAS PENAS APLICÁVEIS AO EMPREENDEDOR

A fim de reforçar a importância do cumprimento do dever de submissão de atividades e empreendimentos ao licenciamento ambiental quando legalmente exigível, o Projeto amplia a pena aplicável àquele que construir, reformar, ampliar, instalar ou fizer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes, nos termos do art. 60 da Lei nº 9.605/1998.

Essa pena atualmente é de detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. O Projeto aumenta para dois meses a um ano, ou multa. Além disso, prevê que ela poderá ser aumentada até o dobro se o licenciamento da atividade ou empreendimento for sujeito ao EIA.

2.10.2 DESCRIMINALIZAÇÃO DE CONDUTA CULPOSA DO SERVIDOR

A prática tem demonstrado que, por vezes, exigências dispensáveis são realizadas no processo de licenciamento pelo receio, por parte de alguns servidores, de serem penalizados pelo simples fato de órgãos de controle discordarem de uma escolha técnica realizada.

Buscando romper esse imobilismo do medo que por vezes se observa nos órgãos ambientais, o Projeto elimina a modalidade culposa do crime previsto no art. 67 da Lei nº 9.605/1998, que tipifica a concessão por funcionário público de licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do poder público. Este crime segue existindo em sua modalidade dolosa, mas sua previsão na forma culposa, que tem servido como fonte de temor pelos agentes públicos, os quais receiam que a simples interpretação de uma norma em desacordo com o pensamento de alguns representantes dos órgãos de controle resulte em sua denúncia, será eliminada.

2.10.3 DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTE COMO POTENCIAL CRIME

Ao estabelecer que o descumprimento de condicionantes da licença ambiental, sem a devida justificativa técnica, sujeita o empreendedor às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano em seu art. 13, § 9º, o Projeto pode acabar chancelando a interpretação equivocada de que o não atendimento de qualquer condicionante prevista em licença configura crime ambiental.

Trata-se de medida injustificável e que multiplicará o risco de responsabilização criminal pela simples gestão de um empreendimento, mesmo quando o que estiver em jogo na condicionante imposta seja medida pouco relevante²⁶ e cujo descumprimento não coloque em risco o bem jurídico ambiental. Vale lembrar que a liberdade do órgão licenciador na instituição de condicionantes ainda é, na prática, significativa e uma leitura como essa daria a ele o poder de criar potenciais tipos penais novos a cada licença emitida.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Aumento de pena para casos de não licenciamento.	Neutro	Baixa
– Eliminação do crime culposo do art. 67 da Lei de Crimes Ambientais para funcionário público.	Positiva	Alta
– Criação de risco de responsabilização criminal por simples descumprimento de condicionante.	Negativa	Alta

2.11 INCENTIVO À ADOÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS OU PROGRAMAS

O Projeto prevê a possibilidade de adoção de condições especiais em benefício do empreendedor caso este adote voluntariamente novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que comprovadamente permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e os critérios estabelecidos pela legislação ambiental. De acordo com o art. 14, essas medidas podem ser, dentre outras: a priorização das análises, com a finalidade de reduzir prazos; a dilação de prazos de renovação da LO, da LI/LO ou da LAU em até 100% (cem por cento); ou outras condições cabíveis, a critério da autoridade licenciadora.

²⁶ Um exemplo de condicionante que sequer deveria constar em licença, mas que consta naquelas emitidas pelo INEA, é a de “evitar todas as formas de acúmulo de água que possam propiciar a proliferação do mosquito *Aedes Aegypti*, transmissor da dengue, zika e chikungunya”.

Trata-se de medida louvável que premia aqueles que vão além do simples cumprimento da lei na busca pela promoção da qualidade ambiental. Exemplo de medida nesse sentido, que já vem sendo aplicada com êxito no estado de São Paulo, é a possibilidade de ampliação dos prazos de licença de operação em até 1/3 para os empreendimentos ou as atividades que, por ocasião de sua renovação, comprovarem a eficiência dos seus sistemas de gestão e auditoria ambientais²⁷.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Incentivo à adoção de programas voluntários e novas tecnologias.	Positiva	Média

2.12 PADRONIZAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

A definição de um padrão a ser observado na condução dos processos de licenciamento no Brasil é, sem dúvida, a maior preocupação do Projeto. O texto foi minucioso quanto a esses aspectos, merecendo destaques os itens elencados a seguir. Ademais, com esse mesmo propósito padronizador, estabeleceu-se que, na falta de regramento específico, a Lei nº 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo federal, será aplicada subsidiariamente (art. 51²⁸).

2.12.1 PROCEDIMENTOS E MODALIDADES

O Projeto estabelece três procedimentos e três modalidades distintas para o processo de licenciamento, conforme quadro a seguir:

TABELA 3 – Procedimentos e modalidades

Procedimento	Modalidades
Ordinário	Trifásica
Simplificado	Bifásica Fase única Adesão e compromisso
Corretivo	Adesão e compromisso. Quando a adesão e compromisso não for possível, conforme estabelecido no termo de compromisso ²⁹ .

Fonte: CNI (2022).

27 A medida está prevista no art. 2º, § 3º do Decreto Estadual nº 47.400/200: “§ 3º A CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo poderá estabelecer prazos de validade específicos para a licença de operação de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores ou quando o objeto da licença se exaurir na própria operação”.

28 Art. 51. A Lei nº 9.784/1999, aplica-se subsidiariamente aos atos administrativos disciplinados por esta lei.

29 O Projeto estabelece que o licenciamento corretivo pode ocorrer na modalidade de adesão e compromisso. Contudo, quando isso não for possível, o interessado deverá firmar termo de compromisso com o licenciador estabelecendo os critérios, os procedimentos e as responsabilidades na realização do licenciamento corretivo.

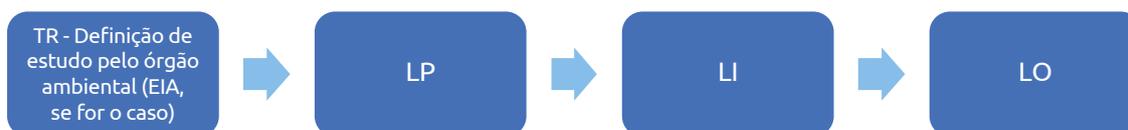
A definição do procedimento, da modalidade e dos tipos de estudo ou relatórios a serem exigidos em cada caso caberá ao órgão licenciador, de acordo com os critérios de localização, natureza, porte e potencial poluidor. Contudo, essa definição não é livre, uma vez que a lei estabelece os seguintes critérios a serem observados nessa tarefa:

- os *procedimentos* e as *modalidades* de licenciamento ambiental devem ser compatibilizados com as características das atividades e dos empreendimentos e com as etapas de planejamento, de implantação e de operação da atividade ou do empreendimento.
- os *tipos de estudo ou de relatório ambiental, bem como as hipóteses de sua exigência*, devem ser compatibilizados com o potencial de impacto da atividade ou do empreendimento, com o impacto esperado em função do ambiente no qual se pretende inseri-lo e com o nível de detalhamento necessário à tomada de decisão em cada etapa do procedimento.

Além dessas modalidades de licença, a proposta de lei permite que outras sejam criadas para atender às necessidades de atividades ou empreendimentos que as demandem em razão de suas peculiaridades ou características, dando espaço para um aperfeiçoamento constante do procedimento. Evidentemente, isso deverá ser feito respeitando as diretrizes e os princípios estabelecidos no Projeto.

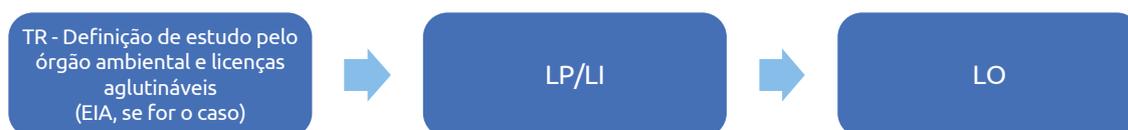
Indicamos abaixo um resumo do fluxo a ser seguido em cada procedimento e modalidade:

- *Procedimento ordinário (art. 18)*: é o mais complexo e envolverá a emissão de três licenças sucessivas (modalidade trifásica), conforme procedimento-padrão atualmente previsto na Resolução Conama nº 237/1997: LP, LI e LO.



- *Procedimento simplificado (art. 19 a 21)*³⁰: criado para ser mais simples do que o ordinário, admitindo três modalidades: bifásico, fase única e por adesão e compromisso.

Bifásico: LP/LI +LO



³⁰ Sem prejuízo de outros, o Projeto prevê expressamente a possibilidade de aplicação do procedimento simplificado de licenciamento nas seguintes hipóteses: (I) pecuária intensiva de médio porte (art. 9º, §5º.), mediante LAC; (II) atividades ou empreendimentos de saneamento básico abrangidos pelas Leis nº 11.445/2007, e 14.026/2020; (III) serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão realizados mediante emissão da LAC (art. 11); e (IV) ampliação ou instalação de linhas de transmissão nas faixas de domínio das rodovias, mediante emissão da LAC.

Bifásico: LP + LI/LO³¹



Fase única:



Adesão e compromisso:



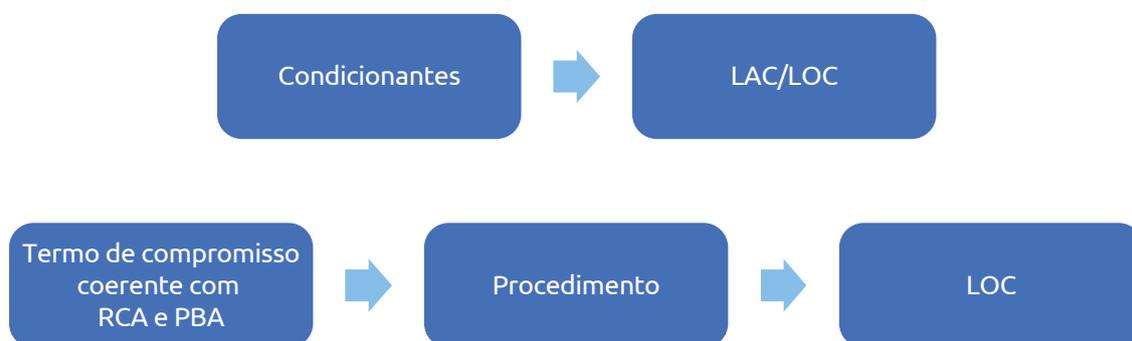
Sobre isso, é importante observar que, em estudo realizado pela CNI sobre licenciamento ambiental nos países do BRICS, constatou-se que o Brasil é o único que adota um modelo trifásico de licenciamento. Assim, o expresse reconhecimento de modelos de licenciamento simplificados representará um alinhamento do país a práticas já adotadas com êxito em outros locais³².

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
<ul style="list-style-type: none"> – Confere segurança jurídica a outros tipos de licença além do licenciamento trifásico; – Reconhece os modelos de sucesso adotados pelos estados fora do sistema trifásico; e – Permite maior adaptação do procedimento ao tipo de empreendimento a ser licenciado, seu porte e impacto. 	Positivo	Alta

- **Corretiva (art. 22 e 23):** voltado especificamente para regularizar empreendimentos que estiverem em operação sem licença válida no momento da publicação da lei. Pode seguir os seguintes fluxos, conforme definição do órgão ambiental:

31 O Projeto prevê expressamente a possibilidade de uso dessa modalidade para 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. A critério da autoridade licenciadora, esse procedimento também pode ser aplicado a minerodutos, a gasodutos e a oleodutos (art. 5º, § 4º e 5º).

32 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **O licenciamento ambiental nos países do BRICS**. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/36/85/36855799-f85b-4765-9510-0b8258ba87a4/o_licenciamento_ambiental_nos_paises_do_brics.pdf. Acesso em: 17 nov. 2021.



Benefício

Quando solicitado espontaneamente, o uso da modalidade corretiva extinguirá a punibilidade do crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605/1998, e ficarão suspensos, durante a vigência do termo de compromisso referido no artigo 22, eventuais processos, cumprimentos de pena e prazos prescricionais:

Art. 22(...) § 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 9.605/1998, 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.

Por mais que essa modalidade de licença seja claramente voltada para os empreendimentos em operação no momento da publicação da lei, vale observar que os empreendimentos que eventualmente passarem a operar irregularmente após a vigência da lei – o que não é desejável, mas infelizmente pode acontecer – também poderão se regularizar, mas se submeterão a regramento diverso. De acordo com o art. 23, § 9º, estes deverão seguir o procedimento aplicável à sua tipologia, salvo se a autoridade competente entender que a LOC é cabível, mediante decisão justificada. Além disso, em nenhuma hipótese terão o benefício indicado no quadro acima.

Apesar de nem sempre ser vista com bons olhos, a regularização de atividades que se iniciaram de maneira irregular não representa nenhuma novidade e é habitualmente realizada pelos órgãos ambientais de todos os entes federativos. Essa possibilidade é inclusive benéfica para o controle ambiental, uma vez que submete o empreendimento que até então operava à margem do sistema ao escrutínio da autoridade ambiental e impõe deveres específicos a serem cumpridos. O avanço do Projeto está menos em permitir a regularização e mais em definir um regramento básico para a sua realização, dando segurança jurídica e previsibilidade aos agentes, sem deixar de incentivar àqueles que estiverem em situação irregular, no momento da entrada em vigor da nova lei, possam se regularizar.

Por fim, observe-se que procedimento do licenciamento ambiental corretivo relativo às atividades e aos empreendimentos de utilidade pública deverão ser regulamentados em ato próprio, ou seja, não aplicar-se-á a eles automaticamente o procedimento anteriormente mencionado (art. 23).

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Garante a possibilidade de adequação e regularização do empreendimento; e – Incentiva a regularização de quem não possui licença válida.	Positivo	Alta

2.12.2 REQUISITOS PARA EMISSÃO DAS LICENÇAS

A lei define, no art. 5º, § 1º, os estudos e os relatórios necessários para a emissão de cada tipo de licença na forma a seguir, dando previsibilidade ao empreendedor:

TABELA 4 – Requisitos x licença a ser emitida

Licença a ser emitida	Requisito
Licença Prévia	Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ³³ ou demais estudos ambientais.
Licença de Instalação	Projeto de Plano Básico Ambiental (PBA) ³⁴ , elementos do projeto de engenharia e relatório de cumprimento de condicionantes.
Licença de Operação	Relatório de cumprimento das condicionantes ambientais.
Licença Ambiental Única	Relatório de Controle Ambiental (RCA) ³⁵ , Plano de Controle Ambiental (PCA) ³⁶ e elementos técnicos da atividade.
Licença por Adesão e Compromisso	Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE) ³⁷ .
Licença de Operação Corretiva	Relatório de Controle Ambiental (RCA) ³⁸ e Plano de Controle Ambiental (PCA) ³⁹ .

Fonte: CNI (2022).

33 Definido pelo art. 3º, XVIII – Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA): estudo ambiental de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, realizado previamente à análise de sua viabilidade ambiental.

34 Definido pelo art. 3º, XX, do Projeto Plano Básico Ambiental (PBA): estudo apresentado, na fase de Licença de Instalação (LI), à autoridade licenciadora nos casos sujeitos à elaboração de EIA, que compreende o detalhamento dos programas, dos projetos e das ações de prevenção, mitigação, controle, monitoramento e compensação dos impactos ambientais negativos decorrentes da instalação e operação da atividade ou do empreendimento.

35 Definido pelo art. 3º, XXII: Relatório de Controle Ambiental (RCA): estudo exigido nas hipóteses previstas nesta Lei, que contém dados e informações da atividade ou do empreendimento e do local em que se insere, identificação dos impactos ambientais e proposição de medidas mitigadoras, de controle e de monitoramento ambiental.

36 Definido pelo art. 3º, XXI: Plano de Controle Ambiental (PCA): estudo apresentado à autoridade licenciadora nas hipóteses previstas nesta Lei, que compreende o detalhamento dos programas, dos projetos e das ações de mitigação, controle, monitoramento e compensação dos impactos ambientais negativos.

37 Definido pelo art. 3º, XXIII: Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE): documento a ser apresentado nas hipóteses previstas nesta Lei, que contém caracterização e informações técnicas sobre a instalação e a operação da atividade ou do empreendimento.

38 Definido no art. 3º, XXII: Relatório de Controle Ambiental (RCA): estudo exigido nas hipóteses previstas nesta Lei, que contém dados e informações da atividade ou do empreendimento e do local em que se insere, identificação dos impactos ambientais e proposição de medidas mitigadoras, de controle e de monitoramento ambiental.

39 Definido pelo art. 3º, XXI: Plano de Controle Ambiental (PCA): estudo apresentado à autoridade licenciadora nas hipóteses previstas nesta Lei, que compreende o detalhamento dos programas, dos projetos e das ações de mitigação, controle, monitoramento e compensação dos impactos ambientais negativos.

Além disso, em reforço ao que está estabelecido na Lei nº 13.874/2019, conhecida por Lei de Liberdade Econômica⁴⁰, é eliminada a possibilidade de vinculação da emissão de licença ambiental à exigência de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama (art. 16). Apesar de não se tratar de uma novidade⁴¹, esse reforço é bem-vindo, uma vez que, apesar da referida lei, a certidão segue sendo exigida por alguns órgãos ambientais, causando embaraço ao processo de licenciamento. O mesmo vale para outras outorgas e autorizações sem relação direta com o licenciamento, como é o caso dos alvarás de funcionamento municipais, que por vezes são demandados injustificadamente durante o processo de licenciamento.

No mesmo sentido, outra exigência eliminada foi a de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) como requisito para a concessão de 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 (art. 9º, § 6º). Porém, o texto não deixa claro se a mesma dispensa se aplica a outras autorizações relacionadas a esses empreendimentos. Para a manutenção de linhas de transmissão, por exemplo, por vezes é necessário obter autorização para supressão de vegetação, ato administrativo usualmente emitido de forma independente da licença.

Além disso, se observa que essa previsão se aplica, exclusivamente, a atividades ou empreendimentos de infraestrutura de transportes e de energia.

É importante observar que a não exigência desses documentos no curso do processo de licenciamento não isenta os empreendedores do cumprimento da legislação vigente, inclusive em relação ao uso e à ocupação do solo. O texto também não retira – e nem poderia retirar – o poder de polícia dos diversos entes federativos para verificar o cumprimento dessas normas e sancionar empreendedores que as descumpram, nos termos e limites previstos no ordenamento jurídico.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
<ul style="list-style-type: none"> – Confere maior previsibilidade ao processo de licenciamento; e – Estabelece que o licenciamento independe da emissão de certidão de uso e ocupação do solo e de outras autorizações ou outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama. 	Positivo	Alta

40 Art. 3º. São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do país, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: (...) XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei.

41 O IBAMA, por exemplo, já não exige a Certidão de Uso e Ocupação do Solo para os licenciamentos por ele conduzidos, considerando sua revogação, causada pela Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), conforme Despacho nº 7013022/2020-GABIN, exarado pela Presidência da autarquia.

2.12.3 TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDOS AMBIENTAIS (ART. 24)

O Projeto regulamenta, de forma detalhada, desde a definição do escopo dos estudos a serem apresentados, por meio da emissão do termo de referência⁴², até o conteúdo do EIA e do Rima, atualmente regulamentados por meio da Resolução Conama nº 1/1986.

Em relação ao termo de referência, os principais avanços são: (I) o incentivo à adoção de TRs-padrão por tipologia de atividade ou empreendimento, como já tem sido feito como medida de boa prática por alguns órgãos licenciadores, mas não por todos⁴³; (II) a definição de um fluxo para a participação do empreendedor e das autoridades envolvidas⁴⁴ para a construção de TRs específicos, quando for o caso, inclusive com a fixação de alguns prazos, em linha com o que era estabelecido pela Portaria Interministerial nº 60, de 2015; e (III) a indicação de critérios para a definição dos estudos a serem produzidos (ex.: exigência de nexo de causalidade entre potenciais impactos do empreendimento e os estudos e estabelecimento do levantamento de dados primários como medida excepcional).

Em relação à adoção de TRs-padrão, apesar do inegável avanço de trazer o tema para a legislação federal, o Projeto o faz de forma menos incisiva do que poderia ao dispor que *“as autoridades licenciadoras devem, preferencialmente, elaborar termos de referência padrão por tipologia de atividade ou de empreendimento, para os quais podem efetuar consulta pública do conteúdo com vistas ao acolhimento de contribuições, conforme previsto no art. 37 desta Lei”*. Ao usar o termo “preferencialmente”, o texto permite que os órgãos adotem ou não essa medida, a seu critério, de forma discricionária. Como se trata de boa prática, que vem funcionando onde foi seguida, melhor seria que ela se tornasse uma obrigação com prazo certo para ser cumprida e consequência por descumprimento, e não que apenas fosse incentivada.

Especificamente em relação ao prazo a ser observado para disponibilização do TR ao empreendedor, este é fixado em 30 dias, prorrogável por igual período, quando houver necessidade de oitiva das autoridades envolvidas. Caso esse prazo não seja cumprido, é possível que o empreendedor realize estudos com base no TR-padrão disponibilizado. Além disso, o Projeto define um prazo de 30 dias, prorrogável por mais 10, para que as autoridades envolvidas se manifestem. O fluxo pode ser assim ilustrado:

42 Definido pelo art. 3º, XXIV – Termo de Referência (TR): documento emitido pela autoridade licenciadora, que estabelece o escopo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para avaliação dos impactos e, quando couber, dos riscos ambientais decorrentes da atividade ou do empreendimento.

43 Nesse sentido, merece registro o recente TR-padrão para complexos eólicos marítimos (offshore) divulgado pelo IBAMA: https://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/publicacoes/2020-11-TR_CEM.pdf. Acesso em: 4 ago. 2021.

44 Definido pelo art. 3º: autoridade envolvida: órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, pode manifestar-se no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou do empreendimento sobre as terras indígenas ou quilombolas, sobre o patrimônio cultural acautelado ou sobre as unidades de conservação da natureza.



Essas medidas buscam endereçar um problema observado na prática: a demora de emissão de TR por alguns órgãos licenciadores. A fixação de prazo por si só é um avanço, mas sua efetividade pode ser limitada por pelo menos duas razões. Primeiro, porque não se fixou consequências específicas pelo descumprimento. Segundo, porque a adoção de TR-padrão foi incentivada pela lei, mas não se tornou uma obrigação legal, nem foram estabelecidas consequências por seu descumprimento. Assim, caso não exista TR-padrão, o empreendedor dificilmente terá como se valer da faculdade prevista na legislação de apresentar estudos com base nele.

Também se estabeleceu prazos para que as autoridades envolvidas possam falar sobre os estudos que forem apresentados. Estas devem apresentar manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora em, no máximo, 90 dias, nos casos de manifestação sobre o EIA/Rima, e em até 30 dias para os demais casos. Esses prazos podem ser prorrogados, respectivamente, por mais 30 ou 15 dias, mediante solicitação justificada da autoridade.

De acordo com o Projeto, o descumprimento desses prazos “não obsta”⁴⁵ o prosseguimento do procedimento e a emissão da licença. Contudo, as manifestações extemporâneas serão recebidas e avaliadas na fase em que estiver o processo de licenciamento ambiental. Apesar de se tratar de uma tentativa interessante de evitar que o procedimento fique paralisado em razão da demora das autoridades envolvidas, essas previsões podem reduzir a sua efetividade, uma vez que uma licença expedida nesse contexto poderá carecer da segurança necessária para permitir a continuidade do Projeto. Uma alternativa para dar mais força aos prazos seria estabelecer consequências específicas para as autoridades que os descumprirem de forma injustificada.

No que concerne ao EIA e ao Rima, o Projeto detalha o seu conteúdo nos arts. 25 e 26. Cria-se também um incentivo para o aproveitamento dos estudos já realizados em determinadas situações, como é o caso de empreendimentos localizados em uma mesma área (art. 28 e 29). Trata-se de prática já adotada em países como os Estados Unidos, no qual os órgãos

45 § 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.

ambientais são instados a requerer do empreendedor apenas informações que ainda não foram produzidas e disponibilizadas, aproveitando-se os estudos e dados já existentes⁴⁶.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Maior previsibilidade e celeridade quanto à elaboração dos TRs e manifestação sobre os estudos; e – Possibilidade de aproveitamento de estudos existentes, o que pode gerar redução de custos.	Positivo	Alta

Ainda em relação ao EIA, um ponto específico que merece atenção é a previsão do art. 10, parágrafo único, no sentido de que, para atividades ou empreendimentos de saneamento básico sujeitos ao licenciamento, a exigência de EIA somente pode ocorrer em *situações excepcionais*, devidamente justificadas pela autoridade licenciadora.

O objetivo dessa previsão possivelmente está associado à busca por maior celeridade nos procedimentos relativos a esses tipos de empreendimento. Isso é compreensível em um país onde 47% da população sequer possui coleta de esgoto e cerca de 17%⁴⁷ não têm abastecimento de água.

Contudo, ao proceder dessa forma, o Projeto pode ser interpretado como uma restrição à exigência desse estudo incompatível com o texto constitucional. Isso porque, por força do que dispõe o art. 225, IV, da Constituição, o EIA deve ser exigido para a instalação de *qualquer* atividade potencialmente causadora de *significativa degradação do meio ambiente*. Esse é um critério constitucional e todos os empreendimentos que nele se enquadrem devem demandar a realização do estudo, não podendo o legislador infraconstitucional restringi-lo a situações *excepcionais* – salvo se o que se entenda por excepcionalidade for justamente *todos* os casos em que eles causarão significativo impacto, parecendo-nos dispensável o texto legal.

Vale ressaltar que o STF já teve a oportunidade de se manifestar sobre situação semelhante no julgamento da ADI 1086⁴⁸, declarando inconstitucional um dispositivo da Constituição do estado de Santa Catarina que tentava justamente restringir as hipóteses em que o EIA poderia ser exigido.

46 É o que demonstra estudo elaborado pela Confederação Nacional da Indústria: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **O licenciamento ambiental nos países do G7**. 2020. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2021/6/licenciamento-ambiental-nos-paises-do-g7/>. Acesso em: 3 ago. 2021.

47 TRATA BRASIL. **Esgoto**. 2022. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>. Acesso em 22 set. 2020.

48 ADI 1086, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2001, DJ 10-08-2001 PP-00002 EMENT VOL-02038-01 PP-00083.

Assim, para evitar questionamento sobre a validade do Projeto, uma alternativa a ser avaliada seria a exclusão desse parágrafo, ou que o texto deixasse claro, com base em *critérios tecnicamente defensáveis*, em que hipóteses um empreendimento dessa natureza será considerado de significativo impacto ambiental e quando não será, interpretando – e não restringindo – o texto constitucional para dar maior clareza e previsibilidade para o empreendedor.

2.12.4 UNIFICAÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL COM AUTORIZAÇÃO DE SUPRESSÃO E MANEJO DE FAUNA

Atualmente, as licenças ambientais e autorizações de supressão e manejo são, em regra, emitidas separadamente. O texto expressamente reconhece a possibilidade de unificação dessas outorgas estatais em um único ato (art. 5º, § 7º).

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Menor burocracia e maior celeridade ao processo de obtenção de outorgas acessórias ao licenciamento.	Positivo	Baixa

2.12.5 UNIFICAÇÃO DE LICENÇA URBANÍSTICA E AMBIENTAL

O Projeto determina a emissão unificada de licença urbanística e ambiental para os seguintes empreendimentos de competência municipal e distrital:

- regularização ambiental ou fundiária de assentamentos urbanos ou urbanização de núcleos urbanos informais; e
- parcelamento de solo urbano⁴⁹.

Trata-se de medida racionalizadora e especialmente relevante para a construção civil, que evita divergência ou demora na emissão de licenças, relacionadas por órgãos diferentes do mesmo ente federativo.

O texto poderia ter ido além e deixar claro que, também em outros casos, a critério do órgão licenciador, essa medida poderá ser adotada, desde que adequada ao tipo de empreendimento, ou seja, poderia estabelecer que esse rol é meramente exemplificativo.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Diminui a burocracia dando celeridade à liberação de empreendimentos.	Positivo	Alta

⁴⁹ Art. 12 do Projeto.

2.12.6 PRAZOS DE VALIDADE DAS LICENÇAS

O Projeto padroniza os prazos de validade das licenças ambientais da seguinte forma:

TABELA 5 – Prazos das licenças no Projeto

Tipo de licença	Prazo mínimo	Prazo máximo
LP	3 anos	6 anos
LI e LP/LI	3 anos	6 anos
LAU, LO, LI/LO e LOC	5 anos ⁵⁰	10 anos

Fonte: CNI (2022).

Esses prazos são ligeiramente diferentes daqueles atualmente previstos no art. 18 da Resolução Conama nº 237/1999, o qual fixava o seguinte:

TABELA 6 – Prazos das licenças na Resolução Conama nº 237/1997

Tipo de licença	Prazo mínimo	Prazo máximo
LP	Cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos.	5 anos
LI	Cronograma de instalação do empreendimento ou atividade.	6 anos
LO	4 anos	10 anos

Fonte: CNI (2022).

Como se percebe, em termos de alteração, houve uma ampliação do prazo mínimo da LO – de 4 para 5 anos –, fixação de prazos mínimos para a LP e para a LI – antes vinculados ao cronograma do empreendimento – e a definição de prazos para as novas licenças criadas pelo Projeto.

É importante registrar que, apesar de haver previsão desses prazos na legislação em vigor, não é incomum se encontrar licenças emitidas em desacordo com as previsões da Resolução nº 237/1997 do Conama, obrigando alguns empreendimentos a se submeterem a processos de renovação em prazos curtos⁵¹. A fixação desses intervalos em lei, tal como feito pelo projeto, aliada às cautelas para garantir o controle do empreendimento durante toda a vigência da licença e não apenas quando de sua renovação, poderá eliminar esse descompasso.

⁵⁰ Esse prazo será ajustado se a atividade ou empreendimento tiver tempo de finalização menor.

⁵¹ Esse fato comumente observado na prática do licenciamento foi confirmado em consulta formulada pela CNI: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Consulta sobre licenciamento ambiental**. nov. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/f9/ba/f9ba047a-be29-413b-b95a-93f78d55f9b4/consulta_sobre_licenciamento_ambiental.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

Observe-se que o fato de uma licença possuir prazo maior não impede que o poder público realize uma fiscalização eficiente. Isso porque, diferentemente do que se observa em algumas situações práticas, a fiscalização não deve ocorrer apenas no momento da renovação da licença, mas durante o prazo de sua vigência. Adotando-se esse tipo de postura, a ampliação do prazo não representará nenhum prejuízo para o controle ambiental.

Por fim, uma novidade trazida no Projeto é a obrigatoriedade de justificativa para a fixação dos prazos da LAU, LO, LI/LO e LOC, variando dentro do limite de 5 a 10 anos.

Apesar de o Projeto representar um avanço, convém observar que vários países sequer estabelecem prazos de validade para as licenças, uma vez que o controle ambiental não se restringe ao momento de renovação. Estudo realizado pela CNI com os países do G7 concluiu que Canadá, Estados Unidos, Japão, Reino Unido, França e Alemanha adotam esse modelo⁵². Um aperfeiçoamento nesse sentido, ou pelo menos a abertura para que isso seja feito, a critério do órgão ambiental, mediante, por exemplo, contrapartidas específicas de controle pelo empreendedor, seria interessante. Atualmente, o texto caminha em sentido contrário, vedando expressamente iniciativas dessa natureza⁵³.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
<ul style="list-style-type: none"> – Padroniza os prazos mínimos; – Aumenta o prazo mínimo da LO; e – Estabelece prazos em lei buscando garantir sua observância, especialmente para a LO. 	Positivo	Alta

2.12.7 RENOVAÇÃO DAS LICENÇAS AMBIENTAIS

Em relação à renovação das licenças, o texto reitera a regra que garante que os pedidos formulados com antecedência mínima de 120 dias fiquem automaticamente prorrogados até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente, conforme art. 14º, § 4º da Lei Complementar nº 140/2011. Além disso, dá um passo além e fixa critérios mais detalhados e claros para a condução do processo de renovação.

De acordo com o Projeto, cada renovação deve respeitar os prazos máximos previstos na Tabela 5, supracitada, e observar as seguintes condições:

52 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **O licenciamento ambiental nos países do G7**. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/45/25/452540c4-14ac-4200-a58d-e8a7ebc6ddca/o_licenciamento_ambiental_no_paises_g7.pdf. Acesso em: 3 ago. 2021.

53 A vedação expressa consta no art. 6º, § 2º: "Os prazos máximos de validade das licenças referidas no inciso III do *caput* deste artigo devem ser estabelecidos pela autoridade licenciadora, de forma justificada, vedada a emissão de licenças por período indeterminado."

1. a renovação da LP deve ser precedida de análise das condições que atestaram a viabilidade da atividade ou do empreendimento, determinando-se os devidos ajustes, se necessários;
2. a renovação da LI e da LO deve ser precedida de análise da efetividade das ações de controle e monitoramento; e
3. a renovação da LAU, da LP/LI e da LI/LO deve observar as exigências anteriores, no que for aplicável.

Adicionalmente, o texto traz como novidade a possibilidade de a licença ambiental ser renovada automaticamente, por igual período, sem análise do órgão ambiental, a partir de simples declaração do empreendedor em formulário disponibilizado na internet em que ele confirme: que não foram alteradas as características e o porte da atividade ou do empreendimento; que não foi alterada a legislação ambiental aplicável à atividade ou ao empreendimento; e que foram cumpridas as condicionantes ambientais aplicáveis ou, se ainda em curso, estejam sendo cumpridas conforme o cronograma aprovado pela autoridade licenciadora⁵⁴.

Essa medida inovadora poderá gerar questionamentos, uma vez que representará a possibilidade de renovação, aparentemente, sem controle prévio do órgão ambiental. Uma forma de mitigar esse risco é a implementação um programa de fiscalização por amostragem pelo órgão ambiental que resulte na punição daqueles que, de má-fé, venham a apresentar informações inverídicas ao órgão ambiental. É importante se ter em mente que o ordenamento jurídico já prevê sanções severas para quem se comporta dessa forma, que vão desde a possibilidade de responsabilização na esfera criminal⁵⁵ até de cancelamento da licença⁵⁶.

Observe-se que a possibilidade de renovação automática é um mecanismo que também permite um melhor direcionamento dos escassos recursos humanos e materiais dos órgãos ambientais. Em vez de terem que analisar todos os pedidos, como, em tese, ocorre atualmente, podem direcionar seus esforços para aqueles que representam maior risco ambiental, confiando no empreendedor e em seus profissionais técnicos em outros casos. Vale ponderar, ainda, que a exigência atual de análise de todos os pedidos de renovação não se materializa, na prática, em um controle mais efetivo, pois muitos pedidos demoram

⁵⁴ Art. 7º, § 4º do Projeto.

⁵⁵ A Lei Federal nº 9.605/1998 tipifica como crime, em seu art. 69-A, as seguintes condutas: Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão: - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. § 1º Se o crime é culposo: Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos. § 2º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa.

⁵⁶ A própria Resolução Conama nº 237/1997 prevê essa possibilidade em seu art. 19, a qual foi mantida no art. 15 do Projeto.

anos para serem avaliados, permanecendo o empreendimento em operação com base na prorrogação automática prevista na Lei Complementar nº 140/2011.

Ademais, deve-se ter em conta que a demora na renovação de licenças causa embaraços a determinados empreendimentos e atividades. É que, mesmo com a prorrogação automática prevista na Lei Complementar nº 140/2011, a falta de uma licença com prazo válido por vezes gera questionamentos por financiadores ou por outros agentes econômicos que se relacionam com o empreendedor, especialmente quando estão localizados em outros países e não têm conhecimento detalhado das peculiaridades da legislação nacional.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
<ul style="list-style-type: none"> – Reitera e detalha as regras de renovação de licença; e – Prevê a possibilidade de renovação automática. 	Positiva	Alta

2.12.8 GERENCIAMENTO DE CONDICIONANTES

O Projeto regulamenta, de forma detalhada, a fixação e gestão das condicionantes ambientais, que até então careciam de tratamento legal no Brasil, apesar de serem um mecanismo amplamente conhecido e utilizado para a prevenção, mitigação e compensação de impactos ambientais. Os principais pontos a serem destacados desse novo regramento são os seguintes:

- **Ordem de prioridade:** consagrou-se a seguinte ordem de prioridade na fixação das condicionantes: 1º) prevenção de impactos ambientais negativos; 2º) mitigação dos impactos ambientais negativos não passíveis de prevenção; e 3º) compensação dos impactos ambientais negativos, na impossibilidade de sua prevenção ou mitigação (art. 13, *caput*).
- **Proporcionalidade:** ficou estabelecido que as condicionantes devem guardar uma relação de proporcionalidade com a magnitude dos impactos causados pelo empreendimento ou pela atividade (art. 13, § 1º).
- **Nexo de causalidade:** definiu-se que as condicionantes deverão apresentar fundamentação técnica que aponte seu nexo causal com os impactos do empreendimento ou da atividade. Justamente por isso, elas não poderão ser utilizadas para: mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros; suprir deficiências ou danos decorrentes de omissões do poder público; ou obrigar o empreendedor a manter ou a operar serviços de responsabilidade do poder público (art. 13, § 1º, § 2º e 5º). Esse foi considerado um dos pontos de preocupação pela base industrial⁵⁷.

⁵⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Consulta sobre licenciamento ambiental**. nov. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/f9/ba/f9ba047a-be29-413b-b95a-93f78d55f9b4/consulta_sobre_licenciamento_ambiental.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

- **Revisão de condicionantes:** reconheceu-se a possibilidade de questionamento da condicionante fixada pela autoridade licenciadora no momento da emissão da licença e estabeleceu-se um procedimento a ser observado para esse questionamento (art. 13, §§ 6º, 7º e 8º). A possibilidade de questionamento já existia, mas carecia de regulamentação específica.

Além dessa hipótese específica de pedido de revisão, manejável logo após a expedição da licença, o texto reconhece a possibilidade de modificação das condicionantes posteriormente, mediante decisão motivada, nas seguintes hipóteses:

- quando ocorrerem impactos negativos imprevistos;
- quando extinta a possibilidade de que ocorram impactos negativos previstos;
- quando ocorrerem modificações na atividade ou no empreendimento que impliquem majoração de impactos;
- quando ocorrerem modificações na atividade ou no empreendimento que impliquem redução de impactos;
- quando caracterizada a não efetividade técnica; e
- na renovação da LO, da LI/LO ou da LAU, em razão de alterações na legislação ambiental, garantidos o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Também para esses casos, fixou-se um procedimento detalhado para que o interessado possa pleitear a revisão da condicionante e recorrer da decisão que analisar o seu pedido, se for o caso (art. 14, § 2º, 3º e 4º).

Outro ponto digno de nota nesse regramento é que, apesar de permitir a alteração das condicionantes no momento da renovação da LO, da LI/LO ou da LAU, em razão de alterações na legislação ambiental, ressalva-se a necessidade de *observância de direito adquirido e o ato jurídico perfeito*.

Ainda que o respeito ao ato jurídico perfeito e o direito adquirido sejam garantias constitucionais⁵⁸, é louvável o reforço trazido pela lei com o objetivo de ressaltar a importância da segurança jurídica para os empreendimentos em operação. Aliás, poder-se-ia inclusive ter ido além com a indicação da solução a ser dada para as situações em que essa discussão se faz presente.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Fixação de regras claras para definição de condicionantes; – Razoabilidade, considerando a relação da condicionante com o nexo causal; e – Proteção ao direito adquirido e ato jurídico perfeito em caso de renovação.	Positiva	Alta

58 Dispõe o art. 5º, XXXVI da Constituição Federal: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

2.12.9 CANCELAMENTO E SUSPENSÃO DAS LICENÇAS AMBIENTAIS

Em linha com o que já dispõe o art. 19 da Resolução Conama nº 237/1999⁵⁹, o Projeto prevê a possibilidade de suspensão ou cancelamento da licença ambiental nas seguintes hipóteses:

- omissão relevante ou falsa descrição de informações determinantes para a emissão da licença;
- superveniência de graves riscos ambientais ou de saúde pública; ou
- acidentes que gerem, de forma efetiva ou potencial, dano ambiental significativo.

As duas primeiras já estavam previstas na legislação em vigor, com uma diferença sutil: ela falava em qualquer omissão, ao passo que o Projeto passa a mencionar apenas a omissão *relevante*. A terceira hipótese – acidentes que gerem, de forma efetiva ou potencial, dano ambiental significativo – é uma novidade trazida pelo Projeto perfeitamente compatível com a lógica que permeia o licenciamento.

Por outro lado, a legislação em vigor também elenca, entre as hipóteses autorizadas de suspensão ou cancelamento das licenças, a violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, o que não aparece com esses termos no Projeto.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Clareza quanto às hipóteses de cancelamento ou suspensão de licença.	Neutro	Baixa

2.12.10 DIGITALIZAÇÃO DO PROCESSO E DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO

Seguindo uma tendência já observada em parte dos órgãos ambientais, o Projeto estabelece a obrigatoriedade da adoção do processo eletrônico para o licenciamento em todas as suas fases (art. 32) e concede prazo de 3 anos para que todos os órgãos se adaptem.

Além disso, reitera que o processo de licenciamento é público e atribui à autoridade licenciadora o dever de adotar uma postura ativa quanto à divulgação de informações em seu sítio eletrônico, no qual deverão constar todos os pedidos de licenciamento recebidos, sua aprovação, rejeição ou renovação, eventuais recursos e decisões, com as respectivas fundamentações, bem como os estudos ambientais produzidos. Essa exigência moderniza obrigação semelhante existente na Lei de Informações Ambientais

⁵⁹ Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I- violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais. II- omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença. III- superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

(Lei Federal nº 10.650/2003, que continha determinação parecida, mas estabelecia que os dados deveriam ser divulgados no Diário Oficial ou ficar disponíveis em cada órgão⁶⁰.

Apesar do comando legal, a falta de recursos financeiros e capacidade técnica, aliada à ausência de consequência específica pelo descumprimento, pode levar os órgãos menos estruturados a não cumprir essa determinação, ou a desrespeitar o prazo para o seu cumprimento. Uma alternativa para contornar isso seria a criação de um programa de incentivo específico voltado à adoção dessas medidas pelos estados e, especialmente, pelos municípios, se possível associando o cumprimento dessa exigência a alguma contrapartida financeira⁶¹.

A título de reflexão, pode-se citar dois arranjos que buscaram assegurar o cumprimento de obrigações por entes regionais e locais, um valendo-se da imposição de consequência severa ao gestor e outro por meio da criação de incentivos financeiros:

- i) **Plano diretor e Estatuto da Cidade:** a Lei Federal nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, estabeleceu um prazo específico para que os municípios obrigados a elaborar plano diretor adotassem as providências necessárias para tanto⁶². Para assegurar que essa obrigação fosse cumprida, dispôs que o prefeito que deixasse de adotar essas providências incorreria em improbidade administrativa⁶³.
- ii) **Plano de Resíduos e Política Nacional de Resíduos Sólidos:** a Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, incluiu entre seus instrumentos os planos de resíduos, inclusive os estaduais e municipais. Para incentivar os entes regionais e locais a elaborá-los, impôs sua comprovação como condição para liberação de recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento⁶⁴.

60 Art. 4º. Deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes aos seguintes assuntos: I- pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão; II- pedidos e licenças para supressão de vegetação; III- autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais; IV- lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta; V- reincidências em infrações ambientais; VI- recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões VII- registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição. Parágrafo único. As relações contendo os dados referidos neste artigo deverão estar disponíveis para o público trinta dias após a publicação dos atos a que se referem.

61 Ver modelo da Lei Complementar nº 141/2012, mencionado no item 2.7 do presente estudo.

62 Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do *caput* do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.

63 Assim dispõe o Estatuto da Cidade: Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992, quando: (...) VII- deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei.

64 Dispõe os arts. 16 e 18 da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Art. 16. A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
<ul style="list-style-type: none"> – Maior celeridade promovida pela digitalização das informações; – Maior transparência e publicidade das informações; e – Publicização dos processos naquilo que não for segredo industrial. 	Positivo	Média

2.12.11 PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

O Projeto amplia as possibilidades de participação pública no processo de licenciamento quando comparado com a regulamentação atual. De acordo com o seu art. 35, essa participação pode se dar de acordo com quatro modalidades:

TABELA 7 – Modalidades de participação pública

Modalidades	Definição
Consulta pública	Participação remota no licenciamento ambiental, pela qual a autoridade licenciadora recebe contribuições, por escrito e em meio digital, de qualquer interessado.
Tomada de subsídios técnicos	Participação presencial ou remota no licenciamento ambiental, pela qual a autoridade licenciadora solicita contribuições técnicas a especialistas convidados, com o objetivo de auxiliá-la na tomada de decisões.
Reunião participativa	Participação no licenciamento ambiental, de forma presencial ou remota, pela qual a autoridade licenciadora solicita contribuições para auxiliá-la na tomada de decisões.
Audiência pública	Modalidade de participação no licenciamento ambiental, de forma presencial ou remota, aberta ao público em geral, na qual deve ser apresentado, em linguagem acessível, o conteúdo da proposta em avaliação e dos respectivos estudos, especialmente as características da atividade ou do empreendimento e de suas alternativas, os impactos ambientais e as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, com o objetivo de dirimir dúvidas e de recolher críticas e sugestões.

Fonte: CNI (2022).

Para os empreendimentos sujeitos ao EIA, o Projeto obriga a realização de pelo menos uma audiência pública, o que vai além das exigências previstas atualmente na Resolução Conama nº 9/87⁶⁵, a qual obriga que esse ato se realize apenas se preenchidos determinados requisitos. A obrigatoriedade da prévia disponibilização do EIA e do Rima 45 dias antes da audiência prevista nessa normativa foi mantida.

Três mudanças merecedoras de registro quanto ao processo que envolva audiência pública foram: (I) a definição de critérios⁶⁶ para que a autoridade licenciadora possa determinar a realização de mais de uma; (II) a possibilidade de utilização dos outros mecanismos de

65 O art. 2º da Resolução nº 9/87 estabelece o seguinte: sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão de Meio Ambiente promoverá audiência pública.

66 Os critérios estabelecidos pelo Projeto para que a autoridade possa determinar a realização de mais de uma audiência pública são: a complexidade da atividade ou do empreendimento, a amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou a ocorrência de caso fortuito ou força maior que tenha impossibilitado a realização da audiência prevista.

participação – tomada de subsídios técnicos, reunião participativa e consulta –; e (III) o reconhecimento da possibilidade de realização de audiências públicas de forma remota⁶⁷.

O Projeto não define quando a reunião participativa ou a tomada de subsídios técnicos deverá ser utilizada, deixando essa definição para o órgão licenciador. Quanto à consulta, há expressa previsão de sua utilização para questões como a definição dos TRs-padrão e para a análise da eficácia, da eficiência e da efetividade das condicionantes ambientais em todas as fases do licenciamento ambiental, incluído o período posterior à emissão de LO e a instrução e análise de outros fatores do licenciamento ambiental.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– Redução de questionamentos judiciais sobre a participação popular, dada a previsão de regras claras; e – Mais opções de participação pública, considerando a formalização da possibilidade de participação remota.	Positivo	Média

2.12.12 AUTORIDADES ENVOLVIDAS

Com o objetivo de garantir maior controle e previsibilidade em relação ao prazo para conclusão do processo de licenciamento, o Projeto regulamenta detalhadamente como deve se dar a interação entre as autoridades envolvidas nos casos previstos na legislação. A participação dessas autoridades é um tema apontado como dos mais relevantes em pesquisa realizada pela CNI⁶⁸.

As autoridades envolvidas estão definidas no art. 3º, inciso II, do Projeto como “*órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, pode manifestar-se no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou do empreendimento sobre as terras indígenas ou quilombolas, sobre o patrimônio cultural acautelado ou sobre as unidades de conservação da natureza*”. Sua participação é detalhada pelos arts. 38 a 42, merecendo destaque o seguinte:

- Obrigatoriedade de observância dos prazos legais pelas autoridades envolvidas e continuidade do processo independentemente de sua manifestação;
- Caráter meramente opinativo de suas contribuições, cabendo a decisão final ao órgão licenciador;
- Obrigatoriedade de observância de sua competência e dos critérios legais para sugestão de condicionantes, nos termos do item 2.11.8, supracitado; e

67 A Resolução Conama nº 420/2020 admitiu a realização de audiência pública virtual excepcionalmente, mas apenas durante a pandemia de Covid-19. O Projeto amplia a possibilidade de uso desse mecanismo.

68 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Consulta sobre licenciamento ambiental**. nov. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/f9/ba/f9ba047a-be29-413b-b95a-93f78d55f9b4/consulta_sobre_licenciamento_ambiental.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

- Obrigatoriedade de indicação das tipologias e dos empreendimentos em que haverá sua participação.

Além disso, o Projeto define de forma objetiva as situações em que as autoridades envolvidas poderão participar do processo de licenciamento e regulamenta todo o processo de participação, fixando prazos e definindo os encaminhamentos a serem dados em caso de descumprimento.

Em relação às hipóteses de participação, o texto dá segurança jurídica ao dispor, de forma clara e objetiva, as situações em que ela deve ocorrer, quais sejam:

- a) **Comunidades indígenas e quilombolas:** quando, nas distâncias máximas fixadas no anexo, houver terras indígenas homologadas, área objeto de portaria de interdição por possuir índios isolados e áreas tituladas remanescentes de comunidades quilombolas. Observe-se que essas distâncias sofreram atualização quando comparadas com as utilizadas como referência pela Portaria Interministerial nº 60/2015, fruto da experiência obtida da sua aplicação (ver Anexo 2 do presente estudo), e passam a ser de observância obrigatória por todos os órgãos licenciadores e não apenas no âmbito da Administração Pública Federal.
- b) **Área diretamente afetada ou de influência direta:** quando existir intervenção em bens culturais protegidos, bens tombados, bens registrados ou bens valorados nos termos da Lei Federal nº 11.483/2007.
- c) **Unidades de conservação:** quando a área diretamente afetada incidir sobre a unidade de conservação ou sua zona de amortecimento.

Com relação ao prazo além do detalhamento indicado no item 2.11.3, o modelo construído impede que o processo fique parado por tempo indeterminado no aguardo de manifestação das autoridades envolvidas. Atualmente, alguns esforços já têm sido feitos com vistas a evitar o problema da mora na manifestação das autoridades envolvidas. Um dos exemplos mais emblemáticos é a Portaria Interministerial nº 60/2015, que fixa prazos para que estas se manifestem tanto acerca do termo de referência como sobre os estudos apresentados. Contudo, apesar de ter promovido avanços importantes, tal instrumento não tem *status* de lei, o que reduz sua força.

Outra mudança relevante trazida nas disposições finais do Projeto é a alteração do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000. Atualmente, esse dispositivo determina que, em caso de impacto na unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, deve-se obter autorização do órgão responsável pela sua administração para que o licenciamento tenha seguimento. O Projeto elimina essa exigência ao alterar a redação do dispositivo em questão, mantendo a coerência com a premissa de que a palavra final em matéria de licenciamento cabe ao órgão licenciador.

Ainda em relação à interação entre as autoridades responsáveis pelo licenciamento e pela gestão das unidades de conservação, o Projeto promove outro importante avanço ao concentrar na primeira a competência para autorizar a realização de estudos relativos ao licenciamento nas unidades de conservação, independentemente da sua categoria (art. 49). A autoridade responsável pela gestão da unidade será apenas informada sobre as datas e os horários de realização dos estudos, o seu conteúdo e a metodologia utilizada, não sendo necessário que conceda qualquer autorização ou licença. Com isso se evita a sobreposição de autoridades tratando do mesmo tema.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
<ul style="list-style-type: none"> – Torna mais previsível o processo de licenciamento; – Evita conflito entre a autoridade licenciadora e as autoridades envolvidas; e – Garante a celeridade do processo de licenciamento. 	Positivo	Alta

2.12.13 DEFINIÇÃO DE PRAZOS PARA CONCESSÃO DE LICENÇAS E OUTRAS OUTORGAS

A fim de garantir maior previsibilidade quanto à duração do processo de licenciamento, o Projeto fixou prazos máximos a serem observados pelas autoridades para a concessão das licenças ambientais, conforme tabela a seguir:

TABELA 8 – Prazos para concessão das licenças

Tipo de licença	Prazo
LP (caso de EIA)	10 meses
LP (demais casos)	6 meses
LI, LO, LOC e LAU	3 meses
Bifásico sem EIA	4 meses

Fonte: CNI (2022).

Atualmente, a legislação já estabelece que o órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou do empreendimento, desde que observado o prazo máximo de 6 meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento para os casos em geral e 12 meses para os casos de EIA. Vê-se, assim, que houve um detalhamento desse prazo para alguns casos e redução para outros.

Considerando que os prazos atualmente existentes são comumente descumpridos, ainda que a medida seja bem-vinda para servir como instrumento de pressão, dificilmente surtirá o efeito desejado se não for acompanhada da capacitação dos órgãos e do sancionamento

do descumprimento injustificado. Por essa razão, é recomendável que esforços nesse sentido sejam feitos após a aprovação do Projeto.

Registre-se que o Projeto faz um movimento no sentido de garantir a capacitação dos órgãos ambientais ao estabelecer uma regra de transição em seu art. 55, o qual determina às autoridades licenciadoras e envolvidas que elaborem um relatório indicando os recursos humanos, financeiros e institucionais necessários para o cumprimento das obrigações e dos prazos nele previstos, no prazo de 90 dias. Esse relatório deve ser respondido pelos chefes do Poder Executivo indicando o atendimento ou não das solicitações, de forma motivada.

Por mais que se trate de iniciativa louvável, dificilmente terá força para resolver o problema de capacitação aqui tratado. Primeiro, porque não há consequência prevista no Projeto sequer para o descumprimento da obrigação de elaborar o relatório pelas autoridades. Segundo, porque, ainda que esse relatório seja feito, o texto não impôs ao chefe do Executivo o dever de adotar as medidas solicitadas, ou mesmo um dever geral de garantir o funcionamento adequado do sistema de licenciamento. De todo modo, essa ferramenta servirá como um instrumento político de cobrança do gestor público, o que torna a iniciativa meritória, ainda que insuficiente. Um possível aperfeiçoamento seria também prever, no Projeto, um dever geral para cada ente federativo de dotar o órgão ambiental licenciador com os meios e recursos adequados para o desempenho da sua função.

Assim como já ocorre atualmente por força do disposto no art. 14, § 3º da Lei Complementar nº 140/2011, o descumprimento desses prazos não resultará em aprovação tácita⁶⁹, mas instaurará a competência supletiva, ou seja, outro órgão licenciador deverá assumir a competência do órgão originário para a condução do processo de licenciamento. A única diferença é que a nova lei fixou que os estudos já apresentados devem ser reaproveitados, sempre que possível.

As demais regras relativas a esse tema seguem o que já consta na legislação vigente, caso da fixação do prazo de 4 meses para cumprimento de eventuais exigências pelo empreendedor, da necessidade de sua comunicação das exigências de uma única vez, salvo em caso de fatos novos, e da suspensão dos prazos de análise do órgão licenciador durante o período de cumprimento de exigência. Também segue válida a possibilidade de alteração dos prazos estipulados na Tabela 8, supracitada, em casos específicos, desde que formalmente solicitado pelo empreendedor e desde que haja a concordância da autoridade licenciadora.

69 Art. 43, § 3º, do Projeto.

Uma novidade interessante foi a fixação de prazo para a concessão de outras outorgas necessárias para o pleno exercício da licença ambiental que sejam de competência dos órgãos do Sisnama. O Projeto estabelece que elas devem ser emitidas antes ou concomitantemente à licença, respeitados os prazos máximos fixados no Projeto (art. 47).

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
– A fixação de prazos garante maior previsibilidade ao processo de licenciamento; e – A vinculação do prazo do licenciamento às demais outorgas do Sisnama racionaliza os processos.	Positivo	Alta

2.12.14 DESPESAS DO LICENCIAMENTO

Assim como já fazia a Lei Complementar nº 140/2011, o Projeto reforça a necessidade de observância da proporcionalidade entre a taxa cobrada pelo órgão ambiental para conduzir o processo de licenciamento e o custo e a complexidade do serviço prestado (art. 48, § 1º). A fim de tornar mais efetivo esse comando, determinou-se que a autoridade competente publique os itens de composição das taxas, o que viabiliza uma melhor fiscalização pela sociedade.

Um avanço ainda maior seria obtido se o Projeto indicasse com clareza exatamente que itens de despesa podem compor essa taxa para direcionar a atuação dos órgãos ambientais. Atualmente, há enorme discrepância entre os valores cobrados pelos distintos entes federativos, que se valem de critérios variados na fixação desses valores, muitas vezes com propósito puramente arrecadatório.

Outro ponto digno de nota é que foi estabelecida a gratuidade para a emissão de declaração do órgão ambiental para confirmar a não sujeição do empreendimento ou da atividade ao licenciamento ambiental, quando for o caso. Trata-se de avanço importante, pois a declaração muitas vezes é buscada pelos empreendedores para ter maior segurança jurídica, ou mesmo para atender a uma exigência de parceiros, como entidades do sistema financeiro. Esse serviço, por vezes, é cobrado.

Aliás, essa gratuidade deve ser vista como uma forma de efetivação disposto no art. 5º, XXXIV, b, da Constituição Federal, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, “a obtenção de certidões em repartições públicas para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

Impacto para a indústria	Classificação	Relevância
<ul style="list-style-type: none"> – Equilíbrio entre a taxa cobrada e o serviço prestado; – Possibilidade de controle e verificação dos itens de composição das taxas, considerando sua publicização; – Redução de custos do processo de licenciamento; e – Redução de custos gerais do empreendedor com a concessão da gratuidade da declaração de enquadramento da atividade como não licenciável. 	Positivo	Média

2.13 NORMAS EM VIGOR E TRANSIÇÃO PARA O NOVO MODELO

Atualmente, há inúmeras normas legais e infralegais em vigor tratando do licenciamento ambiental. Parte dessas normas naturalmente deixará de ter validade caso se mostre incompatível com o regramento geral. Contudo, muitas outras serão mantidas, por serem compatíveis, evitando-se um indesejável vazio normativo que poderia paralisar o licenciamento de empreendimentos e atividades no Brasil.

Não é papel da Lei Geral de Licenciamento especificar exatamente quais atos normativos permanecerão em vigor. Aliás, ainda que se quisesse proceder dessa forma, trata-se de tarefa de difícil execução, tendo em vista a enorme quantidade de atos normativos existentes sobre o tema no Brasil. Contudo, seria recomendável a fixação de uma obrigação para que os diversos entes federativos, por meio dos seus órgãos competentes, realizassem uma ampla verificação das normas que estavam em vigor antes da edição da lei geral para indicar se permanecem vigorando, se caducaram e se há necessidade de ajustes, realizando-os quando fosse o caso.

Por exemplo, o licenciamento de empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar é atualmente regido pela Portaria nº 422/2011. Seria desejável que, antes mesmo da entrada em vigor da Lei Geral, o Ministério do Meio Ambiente analisasse esse ato normativo e confirmasse se ele permanecerá em vigor, ou se terá alguma adaptação, evitando que essa ação precise ser feita caso a caso, no curso de um processo de licenciamento.

Determinação semelhante foi feita pela Lei de Biossegurança, Lei Federal nº 11.105/2005, quando de sua entrada em vigor, fixado um prazo de 120 dias para que a CTNBio e os órgãos e entidades de registro e fiscalização revisassem suas deliberações de caráter normativo, a fim de promover sua adequação às disposições desta Lei⁷⁰.

⁷⁰ Art. 31. A CTNBio e os órgãos e entidades de registro e fiscalização, referidos no art. 16 desta Lei, deverão rever suas deliberações de caráter normativo, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a fim de promover sua adequação às disposições desta Lei.

Cabe ressaltar que, em âmbito federal, já existe uma determinação geral de revisão e consolidação periódica de atos normativos no Decreto Federal nº 10.139/2019. Contudo, os prazos contidos nesse texto legal não necessariamente coincidirão com a entrada em vigor da Lei Geral de Licenciamento Ambiental, o que justifica a presente sugestão específica. Além disso, esse decreto diz respeito apenas às normativas editadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal⁷¹, não alcançando estados e municípios.

Idealmente, dever-se-ia fixar um prazo para cumprimento dessa obrigação que terminasse antes da entrada em vigor da Lei Geral de Licenciamento, ou seja, no curso do prazo de *vacatio legis* de 180 dias previsto no seu art. 61.

71 Conforme seu art. 1º: Este Decreto dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decretos editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

3 REGULAMENTAÇÃO DA LEI GERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Apesar de fixar um regramento geral uniforme para as principais questões do licenciamento ambiental, o Projeto, de forma meritória, reconhece espaços para complementação a serem preenchidos pelo Poder Executivo por meio de sua regulamentação. A manutenção desses espaços de regulamentação é fundamental para:

- i) assegurar que as normas gerais possam ser adaptadas às distintas realidades regionais e locais em um país de dimensão continental e extremamente diverso como o Brasil;
- ii) permitir que o procedimento seja aperfeiçoado com novos arranjos e experiências (ex.: criação de novos tipos de licença, se necessário);
- iii) garantir a adaptabilidade do texto às novas realidades sociais que surgirem, incluindo evoluções científicas e tecnológicas; e
- iv) viabilizar a atuação técnica das autoridades com expertise para determinados temas.

A regulamentação deve se manter fiel a regras, princípios e diretrizes previstos na lei, sob pena de se tornar ilegal. Além disso, deve ser construída de forma técnica e ouvindo os setores que serão potencialmente impactados, de modo que estes possam contribuir com o seu aperfeiçoamento, mas sem descuidar da agilidade necessária para que a lei não tenha sua aplicação prejudicada por falta de regulamentação.

A tabela a seguir identifica os dispositivos do Projeto a serem regulamentados por meio de atos editados pelo Poder Executivo, o ente federativo ou a autoridade competente para sua edição e o objeto da regulamentação. Além disso, buscamos apontar a relevância de cada um desses atos para a indústria a fim de auxiliar no planejamento de seu acompanhamento.

Duas observações merecem ser feitas desde então quanto ao conteúdo da tabela. A primeira é que temas vitais para a operacionalizar o Projeto – como é o caso, por exemplo, da definição das atividades passíveis de licenciamento ambiental – dependem da edição desses atos infralegais. Assim, é fundamental que um esforço concentrado para elaboração desses atos normativos regulamentadores seja feito logo após a aprovação do Projeto, de modo que esse trabalho de regulamentação esteja concluído durante o prazo de *vacatio legis* de 180 dias previsto no art. 61⁷². Com isso, quando o Projeto efetivamente entrar vigor após o transcurso desse prazo, não haverá vazio normativo que impeça a sua plena aplicação por falta de regulamentação.

Observe-se que, para uma situação pontual – a definição das tipologias ou dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento –, o Projeto pelo menos traz uma solução provisória, estabelecendo que prevalecerão as regras atuais até que essa regulamentação seja concluída. Para todas as demais hipóteses de regulamentação, devidamente detalhadas na tabela a seguir, não há orientação para o intérprete sobre como proceder, razão pela qual a não conclusão desse processo de regulamentação dentro do prazo de *vacatio legis* pode gerar incerteza e insegurança quanto às normas a serem aplicadas.

De modo a assegurar que essa regulamentação seja concluída dentro do prazo de *vacatio legis*, uma possibilidade seria fixar consequências para o caso de descumprimento. Contudo, o Projeto ainda não traz nenhuma previsão nesse sentido.

A segunda observação é que Projeto outorgou aos entes regionais (estados) e locais (municípios) amplo espaço de atuação. Assim, para garantir uma regulamentação tecnicamente adequada, com efetiva participação dos agentes econômicos potencialmente impactados, será necessário esforço capilarizado da indústria nacional junto aos estados e municípios. Observe-se especialmente que, em linha com o modelo descentralizado já delineado pelo art. 23 da Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 140/2011, o Projeto reserva amplo espaço de atuação para os municípios.

72 Art. 61. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Tema a ser regulamentado	Dispositivo legal do Projeto	Responsável e objeto do ato	Relevância para a indústria
Empreendimentos ou atividades sujeitos ao licenciamento	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 dessa Lei.	Responsável: todos (União, estados, Distrito Federal e municípios). Objeto: os atos ⁷³ deverão indicar as atividades ou os empreendimentos que sujeitar-se-ão ao licenciamento. Os não indicados estarão dispensados por força do art. 8º, III.	Alta
Procedimentos, modalidades e estudos aplicáveis a cada empreendimento ou atividade	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.	Responsável: todos (União, estados, Distrito Federal e municípios), por meio de suas autoridades licenciadoras ⁷⁴ . Objeto: estabelecer procedimentos, modalidades e estudos aplicáveis para o licenciamento para cada empreendimento ou atividade. Um único ato pode tratar deste tema e do imediatamente acima.	Alta
Adesão e compromisso	Art. 21 (...) § 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.	Esta determinação já está abrangida pelo item anterior, razão pela qual reitera-se o que foi informado anteriormente.	Alta
Licenciamento corretivo de atividade ou de empreendimento de utilidade pública	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.	Responsável: União. Objeto: definir o rito de regularização de atividade ou de empreendimento de <i>utilidade pública</i> que esteja operando sem licença ambiental válida.	Baixo

73 O tipo de ato administrativo a ser editado e a autoridade competente para sua edição podem variar de acordo com a estrutura administrativa de cada ente federativo e a distribuição de competências a ela relacionada. Por exemplo, no estado de São Paulo, a definição das atividades passíveis de licenciamento é feita por meio de decreto (Decreto Estadual nº 8.468/76), que regulamenta uma lei estadual. Em outros entes, essa regra provém do conselho de meio ambiente – caso do estado do Ceará, que editou a Resolução COEMA nº 2 de 11/04/2019. Em âmbito federal, o Decreto nº 8.437/15 define tipologias a serem licenciadas pelo IBAMA, regulamentando a Lei Complementar nº 140/2011, e há atos normativos, como a Instrução Normativa Ibama nº 15/18, dispensando algumas atividades do licenciamento.

74 Cabe lembrar que, para o Projeto, autoridade licenciadora é o órgão ou entidade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, integrante do Sisnama, competente pelo licenciamento ambiental na forma da Lei Complementar nº 140/2011, que detém o poder decisório e responde pela emissão, pela renovação, pelo acompanhamento e pela fiscalização das respectivas licenças ambientais.

Tema a ser regulamentado	Dispositivo legal do Projeto	Responsável e objeto do ato	Relevância para a indústria
Intervenção das autoridades envolvidas	Art. 38 (...) 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.	Responsável: autoridades envolvidas. Objeto: definir as tipologias de atividades ou empreendimentos em que haverá sua participação no licenciamento ambiental.	Alta
Publicidade de licenças	Art. 33 (...) § 2º Para aplicação do disposto no § 1º deste artigo, a autoridade licenciadora definirá os tipos de licença e as respectivas informações a serem publicadas pelo empreendedor.	Responsável: todos (União, estados, Distrito Federal e municípios). Ato a ser praticado pela autoridade licenciadora. Objeto: definir os tipos de licença e informação a serem publicadas pelo empreendedor no respectivo Diário Oficial, nos licenciamentos de empreendimentos ou atividades potencialmente causadores de <i>significativa degradação</i> .	Baixa
Prazos no licenciamento	Art. 43§ 5º Respeitados os prazos previstos neste artigo, a autoridade licenciadora deve definir, em ato próprio, os demais prazos do licenciamento ambiental.	Responsável: todos (União, estados, Distrito Federal e municípios). Ato a ser praticado pela autoridade licenciadora. Objeto: definir os prazos aplicáveis durante a tramitação do processo de licenciamento, respeitados os limites previstos no item 2.12.13, supracitado (ex.: prazo para resposta de notificações, prazo para emissão de pareceres técnicos etc.).	Média
Sinima – Novo subsistema – validade de dados	Art. 29 (...) § 2º Cabe à autoridade licenciadora estabelecer os prazos de validade dos dados disponibilizados para fins do disposto neste artigo, os quais são renováveis por meio de decisão motivada.	Ente federativo responsável: todos (União, estados, Distrito Federal e municípios). Ato a ser praticado pela autoridade licenciadora. Objeto: definir o prazo de validade dos dados de estudos disponibilizados para o público no subsistema do Sinima criado pelo Projeto.	Média
Sinima – Novo subsistema – comunicação entre sistemas	Art. 31(...) § 2º O subsistema previsto no <i>caput</i> deste artigo deve operar, quando couber, com informações georreferenciadas e ser compatível com o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), com o Sinaflor e, na forma de regulamento, com outros sistemas de controle governamental.	Ente federativo responsável: União. Conteúdo: definir os critérios de compatibilidade para interação entre o novo subsistema criado pelo Projeto, pelo SICAR, pelo Sinaflor e por outros sistemas de controle governamental.	Média

Tema a ser regulamentado	Dispositivo legal do Projeto	Responsável e objeto do ato	Relevância para a indústria
Licenças específicas	Art. 5º, § 2º Sem prejuízo das disposições desta Lei, tendo em vista a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento, podem ser definidas licenças específicas por ato normativo dos entes federativos competentes, de acordo com a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.	Ente federativo responsável: o ato não é obrigatório, mas todos os entes federativos podem praticá-lo, se entenderem conveniente. Conteúdo: estabelecer tipos específicos de licença para atender às necessidades de atividades ou empreendimentos que as demandem em razão de suas peculiaridades ou características.	Baixa
Procedimentos específicos para empreendimentos indígenas ou quilombolas	Art. 42. As autoridades envolvidas e a autoridade licenciadora competente, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, poderão, mediante instrumentos de cooperação institucional, dispor sobre procedimentos específicos para licenciamentos cujos empreendedores sejam indígenas ou quilombolas, quando as atividades forem realizadas dentro das respectivas terras indígenas ou quilombolas, observadas, em qualquer caso, as normas gerais para o licenciamento ambiental estabelecidas nesta Lei.	Ente federativo responsável: o ato não é obrigatório, mas todos os entes federativos podem praticá-lo se entenderem conveniente. Conteúdo: definir procedimentos específicos para licenciamentos cujos empreendedores sejam indígenas ou quilombolas, quando as atividades forem realizadas dentro das respectivas terras indígenas ou quilombolas.	Baixa

4 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental é muito mais uma consolidação de experiências existentes, com alguns aperfeiçoamentos, do que uma tentativa de revolucionar o licenciamento ambiental no Brasil. Isso em nada retira o seu mérito, muito pelo contrário. A falta de um regramento geral e uniforme sobre o tema tem sido fonte de grave insegurança jurídica e causado prejuízos importantes na busca pelo desenvolvimento sustentável. Assim, um texto único e coerente, que consolida essas experiências, dá uma contribuição extremamente importante para o país.

Os principais avanços observados no Projeto são:

- i) a fixação de normas gerais sobre o licenciamento em lei, eliminando a insegurança e complexidade do modelo atual, que é centrado em atos infralegais;
- ii) a consagração, em normas gerais, de novos procedimentos e modalidades de licença amplamente utilizados pelos estados e municípios;
- iii) a racionalização da participação das autoridades envolvidas no âmbito do processo de licenciamento;
- iv) a criação de um *subsistema* específico no âmbito do Sinima para integrar e disponibilizar informações sobre o licenciamento;
- v) a regulamentação, de forma detalhada, da fixação e gestão das condicionantes ambientais; e
- vi) a ampliação das possibilidades de participação pública no processo de licenciamento, quando comparado com a regulamentação atual.

Se aprovado como está, o Projeto já representará um avanço importante e colaborará com a melhoria do licenciamento no Brasil. Contudo, ele naturalmente pode ser aperfeiçoado para que cumpra ainda melhor o seu objetivo de equilibrar desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente. Entre os pontos de melhoria identificados no presente estudo merecem destaque os seguintes:

1. **Mineração:** a exclusão das atividades ou dos empreendimentos minerários de grande porte e/ou alto risco em seu art. 1º, § 3º do escopo do Projeto não tem justificativa técnica ou legal. Assim, o ideal é que esse tema fosse revisto e o texto aperfeiçoado para manter tais atividades no Projeto.

2. **Autoridades envolvidas:** o Projeto regulamenta a participação das autoridades envolvidas, o que é um ganho importante. Contudo, para reforçar a sua efetividade, seria desejável avaliar a possibilidade de estabelecimento de consequências específicas para as autoridades que descumprirem, de forma injustificada, os prazos legais.
3. **Termo de referência-padrão:** o Projeto incentiva, mas não obriga de forma clara, a elaboração de TRs-padrão, nem fixa prazo para que isso seja feito pelas autoridades licenciadoras ou envolvidas. É recomendável que o texto seja aperfeiçoado para que a elaboração de TRs-padrão seja obrigatória, inclusive estabelecendo consequências para o caso de descumprimento.
4. **Digitalização e disponibilização de informações:** o Projeto traz importantes previsões relacionadas à digitalização dos processos de licenciamento e disponibilização de informações em bancos de dados. Apesar do comando legal, a falta de recursos financeiros e capacidade técnica, aliada à ausência de consequência específica pelo descumprimento, pode levar os órgãos menos estruturados a não cumprir essa determinação, ou a desrespeitar o prazo para o seu cumprimento. Assim, é recomendável que se crie mecanismos para reduzir esse risco, ou por meio do estabelecimento de consequências para os gestores que não cumprirem a obrigação, ou pelo estabelecimento de incentivos financeiros pelo seu cumprimento pelo ente federativo.
5. **Sanções penais:** o Projeto estabelece que o descumprimento de condicionantes da licença ambiental sujeita o empreendedor às *sanções penais* e administrativas. Essa previsão pode acabar chancelando a interpretação equivocada de que o não atendimento de qualquer condicionante prevista em licença configura crime ambiental. Em razão disso, é desejável que o texto seja aperfeiçoado para excluir a menção às sanções penais do art. 13, § 9º do Projeto.
6. **Despesas do licenciamento:** o Projeto determinou que a autoridade competente publique os itens de composição das taxas cobradas pelo licenciamento, o que viabiliza uma melhor fiscalização pela sociedade. Um avanço ainda maior pode ser obtido se ele indicar com clareza quais são os itens de despesa que podem compor essa taxa para direcionar a atuação dos órgãos ambientais.
7. **Normas em vigor e transição para o novo modelo:** não é papel da Lei Geral de Licenciamento especificar exatamente quais atos normativos atualmente existentes permanecerão em vigor. Contudo, seria recomendável a fixação de uma obrigação para que os diversos entes federativos, por meio dos seus órgãos competentes, realizassem uma ampla verificação das normas já existentes antes da edição da lei geral para indicar se devem permanecer em vigor e, se for o caso, realizar ajustes necessários.

Com ou sem essas melhorias, a operacionalização do Projeto dependerá de ampla regulamentação por meio da edição de atos regulamentadores por todos os entes federativos. Os principais pontos a serem regulamentados são:

8. **Atividades passíveis de licenciamento:** indicação das atividades ou dos empreendimentos que se sujeitarão ao licenciamento. Os não indicados estarão dispensados.
9. **Procedimentos e modalidades de licença:** estabelecimento de procedimentos, modalidades e estudos aplicáveis para o licenciamento para cada empreendimento ou atividade, incluindo os casos em que poder-se-á utilizar licenciamento por adesão e compromisso.
10. **Participação das autoridades envolvidas:** definição das tipologias de atividades ou empreendimentos em que haverá participação de determinada autoridade no licenciamento ambiental. É recomendável que essa regulamentação seja feita em conjunto pelas autoridades e considere a experiência obtida durante os anos de aplicação da Portaria Interministerial nº 60/2015.

Para garantir uma regulamentação tecnicamente adequada e que reflita as preocupações do setor produtivo, será necessário um esforço da indústria nacional para acompanhar o tema não só em âmbito federal, mas especialmente junto aos estados e municípios. Isso porque o Projeto reserva amplo espaço de atuação para os entes regionais e locais na definição das matérias acima.



ANEXO A – DEFINIÇÕES DO PL Nº 2.159/2021

I– licenciamento ambiental: processo administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente;

II– autoridade licenciadora: órgão ou entidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, integrante do Sisnama, competente pelo licenciamento ambiental na forma da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que detém o poder decisório e responde pela emissão, renovação, acompanhamento e fiscalização das respectivas licenças ambientais;

III– autoridade envolvida: órgão ou entidade que, nos casos previstos na legislação, pode manifestar-se no licenciamento ambiental acerca dos impactos da atividade ou do empreendimento sobre as terras indígenas ou quilombolas, sobre o patrimônio cultural acautelado ou sobre as unidades de conservação da natureza;

IV– condicionantes ambientais: medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, de modo a prevenir, a mitigar ou a compensar os impactos ambientais negativos identificados nos estudos ambientais, observados os requisitos estabelecidos nesta Lei;

V– audiência pública: modalidade de participação no licenciamento ambiental, de forma presencial ou remota, aberta ao público em geral, na qual deve ser apresentado, em linguagem acessível, o conteúdo da proposta em avaliação e dos respectivos estudos, especialmente as características da atividade ou do empreendimento e de suas alternativas, os impactos ambientais e as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, com o objetivo de dirimir dúvidas e de recolher críticas e sugestões;

VI– consulta pública: modalidade de participação remota no licenciamento ambiental, pela qual a autoridade licenciadora recebe contribuições, por escrito e em meio digital, de qualquer interessado;

VII– reunião participativa: modalidade de participação no licenciamento ambiental, de forma presencial ou remota, pela qual a autoridade licenciadora solicita contribuições para auxiliá-la na tomada de decisões;

VIII– tomada de subsídios técnicos: modalidade de participação presencial ou remota no licenciamento ambiental, pela qual a autoridade licenciadora solicita contribuições técnicas a especialistas convidados, com o objetivo de auxiliá-la na tomada de decisões;

IX– empreendedor: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável por atividade ou por empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente;

X– impacto ambiental: alteração adversa ou benéfica no meio ambiente causada por empreendimento ou por atividade em sua área de influência, considerados os meios físico, biótico e socioeconômico;

XI– impactos ambientais diretos: impactos de primeira ordem causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental;

XII– impactos ambientais indiretos: impactos de segunda ordem em diante, derivados dos impactos diretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental;

XIII– Área Diretamente Afetada (ADA): área de intervenção direta da atividade ou do empreendimento, necessária para a sua construção, instalação, operação e, quando couber, ampliação e desativação;

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

XV– Área de Influência Direta (AID): área afetada pelos alcances geográficos dos impactos ambientais diretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora;

XVI– Área de Influência Indireta (AII): área afetada pelos alcances geográficos dos impactos ambientais indiretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora;

XVII– estudo ambiental: estudo ou relatório relativo aos impactos e, quando couber, aos riscos ambientais da atividade ou do empreendimento sujeito a licenciamento ambiental;

XVIII– estudo prévio de impacto ambiental (EIA): estudo ambiental de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, realizado previamente à análise de sua viabilidade ambiental;

XIX– Relatório de Impacto Ambiental (Rima): documento que reflete as conclusões do EIA, apresentado de forma objetiva e com informações em linguagem acessível ao público em

geral, de modo que se possam entender as vantagens e as desvantagens da atividade ou do empreendimento, bem como as consequências ambientais de sua implantação;

XX– Plano Básico Ambiental (PBA): estudo apresentado, na fase de Licença de Instalação (LI), à autoridade licenciadora nos casos sujeitos à elaboração de EIA, que compreende o detalhamento dos programas, dos projetos e das ações de prevenção, mitigação, controle, monitoramento e compensação dos impactos ambientais negativos decorrentes da instalação e operação da atividade ou do empreendimento;

XXI– Plano de Controle Ambiental (PCA): estudo apresentado à autoridade licenciadora nas hipóteses previstas nesta Lei, que compreende o detalhamento dos programas, dos projetos e das ações de mitigação, controle, monitoramento e compensação dos impactos ambientais negativos;

XXII– Relatório de Controle Ambiental (RCA): estudo exigido nas hipóteses previstas nesta Lei, que contém dados e informações da atividade ou do empreendimento e do local em que se insere, identificação dos impactos ambientais e proposição de medidas mitigadoras, de controle e de monitoramento ambiental;

XXIII– Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE): documento a ser apresentado nas hipóteses previstas nesta Lei, que contém caracterização e informações técnicas sobre a instalação e a operação da atividade ou do empreendimento;

XXIV– Termo de Referência (TR): documento emitido pela autoridade licenciadora, que estabelece o escopo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para avaliação dos impactos e, quando couber, dos riscos ambientais decorrentes da atividade ou do empreendimento;

XXV– licença ambiental: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora, consideradas as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso, atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento sujeito a licenciamento ambiental e estabelece as condicionantes ambientais cabíveis;

XXVI– Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): licença que atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento que observe as condições previstas nesta Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora;

XXVII– Licença Ambiental Única (LAU): licença que, em uma única etapa, atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação;

XXVIII– Licença Prévia (LP): licença que atesta, na fase de planejamento, a viabilidade ambiental de atividade ou de empreendimento quanto à sua concepção e localização, e estabelece requisitos e condicionantes ambientais;

XXIX– Licença de Instalação (LI): licença que permite a instalação de atividade ou de empreendimento, aprova os planos, os programas e os projetos de prevenção, de mitigação ou de compensação dos impactos ambientais negativos e estabelece condicionantes ambientais;

XXX– Licença de Operação (LO): licença que permite a operação de atividade ou de empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a operação e, quando necessário, para a sua desativação;

XXXI– Licença de Operação Corretiva (LOC): licença que, observadas as condições previstas nesta Lei, regulariza atividade ou empreendimento que esteja operando sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade em conformidade com as normas ambientais;

XXXII– tipologia da atividade ou do empreendimento: produto da relação entre natureza da atividade ou do empreendimento com o seu porte e potencial poluidor;

XXXIII– natureza da atividade ou do empreendimento: designação da atividade ou do empreendimento de acordo com os grupos de atividades econômicas adotados pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas;

XXXIV– porte da atividade ou do empreendimento: dimensionamento da atividade ou do empreendimento com base em critérios preestabelecidos pelo ente federativo competente; e

XXXV– potencial poluidor da atividade ou do empreendimento: avaliação qualitativa ou quantitativa baseada em critérios preestabelecidos pelo ente federativo competente que mede a capacidade de a atividade ou de o empreendimento vir a causar impacto ambiental negativo.

ANEXO B – TABELAS COM DISTÂNCIAS A SEREM CONSIDERADAS PARA INTERVENÇÃO DAS AUTORIDADES ENVOLVIDAS: PROJETO DE LEI Nº 2.159/2021 E PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 60/2015

Projeto de Lei nº 2.159/2021

Tipologia	Distância (Km)	
	*Bioma Amazônia	Demais Regiões
Implantação de Ferrovias	8 km	3 km
Duplicação de Ferrovias fora da faixa de domínio	3 km	2 km
Implantação de Dutos	8 km	5 km
Implantação de Linhas de Transmissão	5 km	3 km
Implantação de Rodovias	15 km	7 km
Duplicação de Rodovias fora da faixa de domínio	10 km	5 km
Parques eólicos	5 km	3 km
Portos, Termoeletricas e Mineração sujeitos a EIA/RIMA	8 km	5 km
Aproveitamentos Hidrelétricos - Usina Hidrelétrica de Energia (UHE) sem reservatório	8 km	5 km
Aproveitamentos Hidrelétricos - UHE com reservatório	30 km**	15 km**
Aproveitamentos Hidrelétricos - PCH sem reservatório	5 km	2 km
Aproveitamentos Hidrelétricos - PCH com reservatório	10 km**	5 km**
Aproveitamentos Hidrelétricos - Central Geradora Hidráulica (CGH)	limítrofe à ADA	limítrofe à ADA
Outras modalidades de atividades ou de empreendimentos, quando sujeitos a EIA***	3 km	2 km
Outras modalidades de atividades ou empreendimentos, quando não sujeitos a EIA***	2 km	1 km
Outras modalidades de atividades, quando consideradas de baixo potencial poluidor***	limítrofe à ADA	limítrofe à ADA

Portaria Interministerial nº 60/2015

Tipologia	Distância (KM)	
	Amazônia Legal	Demais Regiões
Empreendimentos lineares (exceto rodovias):		
FerroviasDutosLinhas de transmissão	10 km5 km8 km	5 km3 km5 km
Rodovias	40 km	10 km
Empreendimentos pontuais (portos, mineração e termoelétricas):	10 km	8 km
Aproveitamentos hidrelétricos (UHEs e PCHs):	40 km*ou reservatórioacrescido de 20 kmà jusante	15 km*ou reservatórioacrescido de 20 kmà jusante

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS – DRI

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Gerência-Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade – GEMAS

Davi Bomtempo
Gerente Executivo

Gerência de Recursos Naturais

Mário Augusto de Campos Cardoso
Gerente

Maria do Socorro Lima Castelo Branco
Renata Medeiros dos Santos
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora

Gerência de Publicidade e Propaganda

Armando Uema
Gerente

Walner de Oliveira
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Superintendência de Administração – SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Nascimento e Mourão Advogados

Anita Pissolito Campos
Bruna Gomes Maia
Caroline de Souza Fernandes
João Emmanuel Cordeiro Lima
Luiza Almeida Ramos
Consultoria

Renata Portella
Revisão Gramatical

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

 www.cni.com.br

 [/cnibrasil](https://www.facebook.com/cnibrasil)

 [@CNI_br](https://twitter.com/CNI_br)

 [/cnibr](https://www.instagram.com/cnibr)

 [/cniweb](https://www.youtube.com/cniweb)

 [/company/cni-brasil](https://www.linkedin.com/company/cni-brasil)



9 788579 572432



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA