

2018

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA

PARA AS ELEIÇÕES

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: PROPOSTAS PARA A MODERNIZAÇÃO

RECURSOS NATURAIS
E MEIO AMBIENTE

09



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

**LICENCIAMENTO
AMBIENTAL:
PROPOSTAS PARA
A MODERNIZAÇÃO**

RECURSOS NATURAIS
E MEIO AMBIENTE

| 09

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Paulo Antonio Skaf (Licenciado a partir de 6/6/2018)
1º Vice-presidente

Antônio Carlos da Silva
2º Vice-presidente

Paulo Afonso Ferreira
3º Vice-presidente

Paulo Gilberto Fernandes Tigre
Flavio José Cavalcanti de Azevedo
Glauco José Côrte
Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira
Edson Luiz Campagnolo (Licenciado de 6/6 a 28/10/2018)
Jorge Parente Frota Júnior
Eduardo Prado de Oliveira
Jandir José Milan
José Conrado Azevedo Santos
Antonio José de Moraes Souza Filho
Marcos Guerra (Licenciado de 7/6 a 7/10/2018)
Olavo Machado Júnior
Vice-presidentes

Francisco de Assis Benevides Gadelha
1º Diretor financeiro

José Carlos Lyra de Andrade
2º Diretor financeiro

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan
3º Diretor financeiro

Jorge Wicks Côrte Real (Licenciado de 4/4/2018 a 12/10/2018)
1º Diretor secretário
Sérgio Marcolino Longen
2º Diretor secretário

Antonio Rocha da Silva
3º Diretor secretário

Heitor José Müller
Carlos Mariani Bittencourt
Amaro Sales de Araújo
Pedro Alves de Oliveira
Edilson Baldez das Neves
Roberto Proença de Macêdo
Roberto Magno Martins Pires
Rivaldo Fernandes Neves
Denis Roberto Baú
Carlos Takashi Sasai
João Francisco Salomão
Julio Augusto Miranda Filho
Roberto Cavalcanti Ribeiro
Ricardo Essinger
Diretores

CONSELHO FISCAL

João Oliveira de Albuquerque (Licenciado de 7/6 a 7/10/2018)
José da Silva Nogueira Filho
Francisco de Sales Alencar
Titulares

Célio Batista Alves
José Francisco Veloso Ribeiro
Clerlânio Fernandes de Holanda
Suplentes

**LICENCIAMENTO
AMBIENTAL:
PROPOSTAS PARA
A MODERNIZAÇÃO**

RECURSOS NATURAIS
E MEIO AMBIENTE

| 09

2018

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA

PARA AS ELEIÇÕES



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

© 2018. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

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

CNI

Diretoria de Relações Institucionais - DRI

FICHA CATALOGRÁFICA

C748b

Confederação Nacional da Indústria.

Licenciamento ambiental : propostas para a modernização / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2018.

64 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2018 ; v. 9)

ISBN 978-85-7957-200-5

1. Gestão Territorial. 2. Licenciamento Ambiental 3. Governabilidade Territorial. I. Título.

CDU: 502

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



2018

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA
PARA AS ELEIÇÕES

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	11
INTRODUÇÃO	13
1 OS PROBLEMAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	15
2 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	29
2.1 As experiências.....	29
2.2 As lições.....	31
3 O PROJETO DE LEI 3.729/2004E AS CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO	33
3.1 Antecedentes.....	33
3.2 Novidades trazidas pelo texto substitutivo do PL 3.729/2004	33
4 PRINCIPAIS PROBLEMAS QUE PERMANECEM COM A EDIÇÃO DA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO	35
5 A REGULAMENTAÇÃO DA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO	41
5.1 Temas a serem regulamentados.....	41
5.2 Caminhos para a regulamentação da Lei Geral do Licenciamento	42
6 RECOMENDAÇÕES	45
APÊNDICES	53
REFERÊNCIAS.....	59
LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018.....	63



APRESENTAÇÃO

O Brasil levará mais de meio século para alcançar o produto *per capita* de países desenvolvidos, mantida a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional registrada nos últimos 10 anos, que foi de apenas 1,6%.

O desafio para o país será de, pelo menos, dobrar a taxa de crescimento do PIB nos próximos anos. Para tanto, não se poderá repetir erros de política que reduzam o potencial de expansão – o que inclui ter uma agenda coerente de reformas econômicas e institucionais.

Mudanças de governo são ocasiões especiais para uma reflexão sobre os objetivos e as estratégias nacionais. São, também, oportunidades para o país sair da zona de conforto e aumentar sua ambição de desenvolvimento.

As eleições de 2018 têm uma característica singular, que reforça o sentido dessa ambição. O fim do mandato do próximo presidente e dos parlamentares vai coincidir com o 200º aniversário da independência do Brasil.

É preciso aproveitar esse marco para estimular ações que eliminem os principais obstáculos ao crescimento no país e contribuam para construir uma indústria competitiva, inovadora, global e sustentável.

O *Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022*, lançado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no início do ano, apresenta uma agenda para aumentar a competitividade da indústria e do Brasil, e para elevar o bem-estar da população ao nível dos países desenvolvidos.

Com base nas prioridades identificadas no Mapa, a CNI oferece 43 estudos, relacionados aos fatores-chave da competitividade. Os documentos analisam os entraves e apresentam soluções para os principais problemas nacionais.

O manejo dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente são fundamentais para o futuro do planeta. As mudanças climáticas estão transformando a maneira de produzir e de consumir. É preciso aproveitar as oportunidades associadas à economia de baixo carbono e aumentar a eficiência no uso do ecossistema.

Este documento identifica os principais problemas relativos ao licenciamento ambiental no Brasil e apresenta propostas para minimizá-los, de forma a melhorar a gestão de recursos naturais e reduzir os custos desse processo para as empresas.

A implementação dessas sugestões diminuirá os conflitos de competência entre órgãos governamentais e simplificará o processo de licenciamento, tornando-o mais rápido e propiciando segurança jurídica à sociedade.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI

RESUMO EXECUTIVO

O licenciamento ambiental de qualidade é fundamental para o desenvolvimento da atividade econômica. O desafio é adequá-lo às melhores práticas, de modo a eliminar as disfunções que comprometem a qualidade do meio ambiente e que geram obstáculos desnecessários ao funcionamento pleno da economia.

Destacam-se alguns problemas do licenciamento ambiental no Brasil:

- **excesso de procedimentos burocráticos** e superposição de competências;
- **falta de clareza de procedimentos** e atuação discricionária dos agentes; e
- **insegurança jurídica**, até mesmo após a obtenção da Licença Ambiental.

A combinação desses problemas causa elevação de custos, incertezas e aumenta o tempo dos projetos, prejudicando a competitividade e a produtividade das empresas e do setor público.

A modernização do licenciamento ambiental é imperativa de modo a garantir que este instrumento promova a conservação do meio ambiente, mas também assegure as condições ao desenvolvimento socioeconômico, conforme estabelecido na Política Nacional de Meio Ambiente.

Recomendações

1. Aprovar o **PL 3.729/2004, transformando-o na Lei Geral do Licenciamento, no mais curto prazo possível.**
2. **Editar as normas regulamentadoras pertinentes.**
3. **Continuar o processo de aperfeiçoamento de licenciamento ambiental de forma integrada com os demais instrumentos das áreas ambiental, de recursos hídricos e florestais, bem como com os instrumentos setoriais de outras políticas públicas relacionadas, para que sejam simplificadas suas etapas e a documentação pertinente, entre outros aspectos:**
 - Disciplinar o licenciamento ambiental em novas bases, **considerando a simplificação dos processos e a racionalização da demanda, sem perda da qualidade ambiental.**

- **Fortalecer a gestão territorial** a partir da implementação dos instrumentos de planejamento de base territorial e do fortalecimento dos instrumentos de políticas públicas e de regulação.
- **Aprimorar os instrumentos de cooperação entre União, Estados/Distrito Federal e Municípios.**
- Assegurar ao órgão ambiental competente a autonomia no processo, **garantindo a natureza não vinculante das autoridades envolvidas no processo de licenciamento.**
- **Desenvolver metodologias que conectem o diagnóstico socioeconômico com as medidas compensatórias ou mitigadoras,** garantindo a separação de atribuições entre Estado e empreendedor.
- **Integrar os procedimentos administrativos para a obtenção da Licença Ambiental aos instrumentos** de gestão da biodiversidade e dos recursos hídricos, da autorização de supressão da vegetação e demais autorizações referentes à proteção da fauna e flora, entre outros.
- **Aprimorar os mecanismos diferenciados de controle ambiental para pequenos empreendedores e para empreendimentos de baixo impacto.**
- **Padronizar procedimentos e entendimentos na instituição licenciadora para reduzir a subjetividade da atuação dos técnicos que atuam no processo de licenciamento ambiental.**

INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental é importante, relevante e necessário. Ele consubstancia o princípio consagrado da legislação ambiental do País: o Princípio da Prevenção.

O licenciamento ambiental de qualidade é fundamental para o desenvolvimento da atividade econômica. O desafio é adequá-lo às melhores práticas, de modo a eliminar as disfunções que comprometem a qualidade do meio ambiente e que geram obstáculos desnecessários ao funcionamento pleno da economia.

O licenciamento ambiental no Brasil apresenta diversos problemas:

- **excesso de procedimentos burocráticos** e superposição de competências;
- **falta de clareza de procedimentos** e atuação discricionária dos agentes; e
- **insegurança jurídica**, até mesmo após a obtenção da Licença Ambiental.

A combinação desses problemas é danosa para a atividade econômica, ao elevar custos, incertezas e aumentar o tempo dos projetos. Tudo isso é fonte de redução da produtividade das empresas e do setor público, com impactos negativos ao desenvolvimento do Brasil.

A **Política Nacional de Meio Ambiente prega a proteção e o desenvolvimento do Brasil**, como estabelece a Lei 6.938/1981 que, em seu Capítulo 2º, diz que o objetivo da Política é a *"preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, "(g.n.)" aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana"*.

1 OS PROBLEMAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Licença Ambiental consiste no ato administrativo por meio do qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser respeitadas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental¹.

O processo de licenciamento não depende de um único órgão governamental. Ele leva em conta uma série de aspectos dos meios físico, biótico, social e econômico. Essa ampla gama de informações implica a participação de inúmeras instituições na análise dos estudos ambientais.

Há empreendimentos submetidos a um rigor maior quando da realização dos estudos, para que possam obter suas respectivas Licenças Ambientais. Trata-se de empreendimentos relacionados às grandes obras de infraestrutura: os complexos e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos); distritos industriais e zonas estritamente industriais, entre outros. Esses empreendimentos estão sujeitos à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima), que tem prazo máximo de 12 meses para ser analisado pelo órgão licenciador competente².

Os estudos de licenciamento são complexos. De acordo com o estudo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a média de páginas de um estudo de EIA/Rima é de 1.381, já tendo sido constatado o máximo de 6.934 páginas, incluindo anexos³.

Há várias etapas. O processo de licenciamento ambiental adotado prevê Licenças Ambientais em três fases⁴:

1. Conforme definição trazida do inciso II do art. 1º da Resolução Conama 237/97.

2. O art. 2º da Resolução Conama 01/86 traz uma lista de empreendimentos sujeitos à elaboração de EIA/Rima.

3. Ver informação na p. 31 do estudo do Ibama denominado Avaliação de Impacto Ambiental: caminhos para o fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal. Para efeito desta análise, foram examinados 72 estudos ambientais.

4. Conforme estabelece o art. 8º da Resolução Conama 237/97.

- **Licença Prévia (LP)** – concedida na **fase preliminar do planejamento** do empreendimento ou atividade, a LP aprova a localização e a concepção do empreendimento, atesta a viabilidade ambiental e estabelece os requisitos básicos e condicionantes, a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- **Licença de Instalação (LI)** – **autoriza a instalação do empreendimento ou atividade** de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes; e
- **Licença de Operação (LO)** – **autoriza a operação da atividade ou empreendimento**, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. Seu prazo de validade varia de 4 a 10 anos, a critério do órgão ambiental competente⁵.

Some-se à burocracia do sistema trifásico de Licenças Ambientais a obrigatoriedade da renovação periódica da Licença de Operação. Assim, o empreendimento industrial vê-se às voltas com a questão ambiental antes do início do empreendimento, durante sua instalação e operação e quando da renovação periódica da LO.

As Licenças Ambientais são deferidas por órgãos ambientais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), de acordo com a partição de atribuições administrativas entre os entes federados. A Constituição determinou a necessidade de serem fixadas normas para a cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional⁶.

A Lei Complementar 140/2011 lançou as bases para essa cooperação federativa. Ela define o que cabe a cada ente federado na gestão ambiental e, em especial, no que diz respeito à aplicação do instrumento da Licença Ambiental⁷.

Não obstante, o desenho de como os entes federados devem cooperar na área de Meio Ambiente não eliminou os problemas, pois faltam importantes pressupostos a sua viabilização, que envolvem aspectos de ordem legal, conceitual, organizacional e capacitação de recursos humanos, entre outros.

A Lei Complementar necessita de um conjunto de normas subsequentes para que possa ter eficácia. Uma das normas que irá complementar essa sequência de instrumentos legais irá resultar do Projeto de Lei 3.729/2004, conhecido como

5. Conforme define o inciso III do art. 18 da Resolução Conama 237/97.

6. Ver as disposições contidas no inciso V do art. 23 e seu parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

7. Ver as disposições trazidas nos arts. 7º (incisos XIV e XV e suas alíneas), 8º (incisos XIII, XIV e XV) e 9º (incisos XIII, XIV e XV) da Lei Complementar 140/2011 que, respectivamente, atribuem à União, aos Estados/Distrito Federal e aos Municípios o que cabe a cada ente federado em matéria de licenciamento ambiental.

“Lei Geral do Licenciamento” (em fase de discussão no Congresso Nacional), que busca disciplinar a aplicação desse instrumento de forma mais racional, do ponto de vista ambiental e econômico.

As Licenças Ambientais precisam ser integradas aos outros instrumentos de gestão ambiental e de outras políticas públicas

Ocorre que a Licença Ambiental não é o único instrumento gerencial previsto no art. 9º da Lei 6.938/81. Ela faz parte de um rol de outros instrumentos que visam pôr em prática a Política Nacional do Meio Ambiente, a saber:

- **planejamento:** inclui o zoneamento ambiental e a criação de espaços territoriais especialmente protegidos;
- **controle ambiental:** inclui a avaliação de impactos ambientais no contexto do licenciamento ambiental;
- **incentivos à tecnologia:** inclui a produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia;
- **apoio técnico:** inclui o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; cadastros técnicos de atividades e instrumentos de defesa ambiental e de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; e estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- **prestação de informações ambientais;** e
- **instrumentos econômicos:** incluem a concessão florestal, servidão ambiental e seguro ambiental.

Na prática, a Administração Pública centra a gestão ambiental no processo de licenciamento ambiental, a despeito da existência desses instrumentos.

Essa visão parcial da gestão ambiental acarreta vários impactos para o empreendedor, pois implica em:

- **ter que atender a exigências do órgão licenciador, que poderiam ser minimizadas com a efetiva implantação dos demais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente,** em especial os de planejamento, que regulam a ocupação do território, cuja elaboração compete à Administração Pública, a exemplo do Zoneamento Ambiental e a criação de espaços protegidos;
- **deparar permanentemente com surpresas,** visto que não são claras as demandas de informação durante os processos referentes à matéria, que variam em função do poder discricionário do técnico e das instituições que participam do processo de licenciamento ambiental, muitas vezes motivados pela intenção de autoproteção frente à responsabilização judicial;

- **desembolsar recursos financeiros não previstos** no orçamento, para atender às demandas de informações, estudos e condicionantes não previstos;
- **perder prazos**, com suas consequências econômicas, a exemplo do pagamento de multas e rompimento de contratos, além da revisão de condições de financiamento, fatos graves para qualquer empreendimento empresarial⁸; e
- **expor-se à insegurança jurídica**, fato que pode ocorrer até mesmo depois de ter sido deferida a Licença Ambiental por parte do órgão ambiental competente, tendo em vista ações do Ministério Público e questionamentos judiciais da sociedade.

Existem formas de simplificar o longo processo de licenciamento ambiental.

Muitas licenças e procedimentos poderiam ser dispensados, caso o Zoneamento Ambiental (a exemplo do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE e de outros zoneamentos específicos) tivesse sido instituído como uma prática de regulação do território.

Como os zoneamentos já definem as atividades que podem ser exercidas – ou ainda o que é induzido ou desestimulado para determinada área – não seria necessária a licença prévia.

As administrações públicas têm empreendido esforços para realizar estudos de ZEE, vários dos quais contando, inclusive, com validação federal⁹. As diretrizes desses ZEEs, de um modo geral, indicam a necessidade de se observarem as previsões definidas para cada Zona, quando da análise dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades. Isso representa um avanço na gestão ambiental, pois se trata da integração de dois importantes instrumentos gerenciais previstos, estabelecidos no art. 9º da Lei 6.938/81 – Política Nacional de Meio Ambiente.

Um bom exemplo é o Zoneamento Agroambiental para o Setor Sucroalcooleiro do Estado de São Paulo (ZAA) posto em vigência pela Resolução SMA – 088, de 19 de dezembro de 2008, que disciplina o plantio da cana-de-açúcar. Nessa norma, foram definidas as áreas “adequadas”, “adequadas com limitações ambientais”, “adequadas com restrições ambientais” e “inadequadas” para o exercício da atividade sucroalcooleira, com base no Mapa “Zoneamento Agroambiental para o Setor Sucroalcooleiro do Estado de São Paulo”. Trata-se da integração do instrumento de controle ambiental (Licença Ambiental) com o instrumento de planejamento territorial (Zoneamento Ambiental).

8. A questão dos prazos é premente para o setor empresarial, de um modo geral. No entanto, para o setor elétrico, os extensos prazos da área ambiental têm sido algo fatal, por dificultar o cumprimento das responsabilidades assumidas frente ao Governo Federal, por ocasião do leilão de compra e venda de energia.

9. Encontram-se nesse caso os ZEE do Acre (concluído em 2007), Amazonas (MacroZEE - 2009), Maranhão (MacroZEE - 2015), Mato Grosso do Sul (MacroZEE - 2009), Pará (MacroZEE - 2005) e Rondônia (2005). Alguns estados contam com ZEEs Regionais, igualmente concluídos e validados no nível federal, tais como: Amazonas (ZEE da sub-região do Purus - 2011) e Pará (ZEE da Zona Oeste e ZEE da Zona Leste e Calha Norte). Verificar a consolidação das informações sobre os entes federados, que elaboraram o ZEE, na página do Ministério do Meio Ambiente (MMA): <http://mma.gov.br/images/arquivo/80253/Estados/Informacoes%20ZEE%202017.pdf>.

Contudo, há a necessidade de se utilizar esse instrumento de planejamento territorial no sentido de racionalizar o procedimento de licenciamento ambiental, fato que ainda não se tem verificado. O que se constata é que o instrumento se encontra em um estágio primitivo, no qual limitar-se a fazer mapas parece ser o objetivo final.

Outros instrumentos de planejamento territorial têm importância para efeito do deferimento das Licenças Ambientais: os Planos de Recursos Hídricos, o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) e os Planos de Manejo de Unidades de Conservação, entre outros. Não se pode ignorar a importância da Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e dos Estudos de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, que buscam identificar e avaliar os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais, ocasionados por conjuntos de aproveitamentos hidrelétricos nas bacias hidrográficas do País.

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), embora pouco realizada, deveria ser um instrumento de subsídio à tomada de decisão por parte do setor público. Sua aplicação é recomendada para as áreas mais dinâmicas da economia, onde é possível identificar os conflitos criados em decorrência da falta de integração entre **regulação** e **promoção** da atividade econômica.

Os atritos entre essas duas funções, que pouco conversam “entre si”, têm exposto o empreendedor a situações que refletem no processo de licenciamento ambiental, à medida que surgem conflitos dentro da máquina pública, que levam tempo para ser resolvidos. Nesse contexto, no ambiente da AAE, seriam identificadas as lacunas e as superposições de ordem legal e administrativa, de maneira que os instrumentos da política de meio ambiente e das políticas setoriais pudessem ser potencializados, com redução de tempo e custo para a atividade empresarial.

O licenciamento ambiental deveria se apoiar em todos esses estudos de abrangência territorial e de integração de políticas públicas. Em razão da não implementação desses instrumentos por parte do Poder Público, nas suas diversas esferas administrativas, as Licenças Ambientais acabam se tornando um “monstro” que pretende resolver todos os problemas, mediante demandas intermináveis e imprevisíveis que impactam fortemente o empreendedor.

A demora na prestação do serviço pela Administração Pública é perversa para a atividade econômica

Os impactos do licenciamento ambiental para a máquina pública também não são desprezíveis. Os órgãos ambientais não conseguem estabelecer uma linha de corte sobre o quê, necessariamente, deve ser avaliado do ponto de vista ambiental.

Acabam examinando os impactos ambientais, potenciais e efetivos, de empreendimentos que não deveriam ser objeto de grandes preocupações.

Isso acarreta morosidade na atuação desses órgãos, que não possuem profissionais em número suficiente para atender à demanda. Pequenos e grandes empreendimentos passam a ser examinados por uma equipe técnica multidisciplinar sobrecarregada. Até mesmo na esfera federal, o Ibama se envolve com empreendimentos que não deveriam ser de sua alçada.

É preciso avançar na regulamentação dos aspectos disciplinados na Lei Complementar 140/2011, mesmo que pareça estar clara a competência de cada ente federado no que concerne ao deferimento das Licenças Ambientais. Cabe ressaltar a existência de algumas iniciativas de aperfeiçoamento, a exemplo da edição do Decreto 8.437/2015, que buscou disciplinar as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental é da competência da União.

Faltam critérios racionalmente construídos para definir o que convém avaliar, do ponto de vista estratégico, dentro das reais condições às quais se encontra submetido o setor público, com carência de recursos humanos, tecnológicos e financeiros.

Ainda que as instituições públicas se estructurem adequadamente para isso, há que se estabelecer um limite de razoabilidade para definir o nível de impacto ambiental a ser considerado para sua avaliação. Essa definição traria muitos ganhos para a Administração Pública, pois estabeleceria o equilíbrio entre a demanda e a consequente prestação de um serviço que tem tudo para ser de excelência, uma vez que a máquina administrativa teria mais tempo para analisar o que efetivamente interessa do ponto de vista da viabilidade ambiental dos empreendimentos e atividades.

Essa ideia é fortalecida pelos dados apresentados na Tabela 1 (Costa, Klug e Paulsen -2017) que explicita o número de licenças emitidas pelo Ibama e os processos ativos entre 2005 e 2015. Em uma década, o número de Licenças Ambientais emitidas subiu de 299 (2005) para 799 (2015). Esse cálculo levou em conta as três licenças e mais as “Outras Licenças” (a exemplo das autorizações de captura, coleta e transporte de material biológico; autorizações para supressão de vegetação; autorizações para abertura de picadas, entre outras, além de suas renovações e retificações). Por sua vez, o número de processos ativos em 2005 (796 processos) quase que triplicou em 2015 (1952 processos).

Aumentar o número de técnicos do Ibama não irá resolver o problema. Há um indicativo claro de que é preciso perseguir a eficiência administrativa diante das condições legais hoje impostas aos órgãos técnicos e aos empreendedores.

O ambiente de insegurança jurídica em que trabalha o técnico do órgão ambiental é uma razão adicional que explica os atrasos dos processos de licenciamento ambiental. Em vez de cuidar da análise técnica que lhe foi demandada,

o técnico acaba solicitando uma análise de ordem legal à Procuradoria Jurídica de sua instituição para ter o conforto de se manifestar, tecnicamente, sobre o processo administrativo de licenciamento ambiental de determinado empreendimento ou atividade. Isso tem-se justificado em razão do receio dos profissionais da área, frente às ações Ministério Público.

O resultado é uma grande demora no deferimento das Licenças Ambientais.

Ilustra essa demora o exame comparativo dos *prazos legais* – bastante extensos – e dos *prazos efetivamente praticados* pela Administração Pública. Os prazos legais, superados devido à falta de estrutura das instituições, acabam sendo estendidos em razão da quantidade de passos a serem vencidos, desde a requisição de uma Licença Ambiental até seu deferimento.

Outro ponto relevante nessa sequência de etapas é a necessidade de o processo de licenciamento contar com a certidão referente à legislação municipal aplicável ao uso e ocupação do solo.

Para a emissão dessa Certidão, o Chefe do Executivo Municipal faz uma série de exigências que oneram o empreendedor¹⁰. O fato de metade dos municípios não ter Plano Diretor¹¹ dificulta a previsibilidade de quais exigências podem ser feitas pelo Poder Executivo Municipal nessas situações.

A consequência é um longo processo bastante burocrático, que depende, ainda, da oitiva de outros órgãos do setor público, a exemplo da Fundação Palmares, Fundação Nacional do Índio - Funai, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, entre outros, a depender do caso.

A Instrução Normativa do Ibama 184/2008 (alterada pela IN 14/2011) atribuiu prazos a serem cumpridos na esfera federal para cada etapa do processo de licenciamento ambiental. Ocorre que, ainda que haja previsão desses prazos, aos quais o Poder Público deve se submeter, o somatório dos dias previstos para cada etapa chega quase a 400 dias. No entanto, a prática não é espelho da norma. O que se considera um prazo extremamente longo e penoso para qualquer atividade econômica, via de regra, torna-se muito maior.

Estudo da CNI sobre as barreiras da burocracia ambiental no setor elétrico revela que a usina hidrelétrica de Santo Antônio (Rio Madeira) levou 770 dias para obter a emissão da Licença Prévia (LP), 182 dias para a Licença de Instalação (LI) e 75 dias para a Licença de Operação (LO). Na prática, houve uma duplicação dos prazos em relação aos prazos legais, conforme discriminado no

10. Ver a exigência expressa no § 1º do art. 10 da Resolução Conama 237/1997 que determina a necessidade da certidão da Prefeitura Municipal, no processo de licenciamento ambiental, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo.

11. Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015, IBGE.

Quadro 1 - *Prazos legais no processo de licenciamento ambiental*. Da mesma forma, no setor portuário, a demora no processo de licenciamento ambiental vem sendo apontada como um dos principais problemas no atraso das obras¹².

A CNI constata que a média de tempo para se obter uma Licença Ambiental, para empreendimentos hidrelétricos licenciados pelo Ibama, é de 34 meses.

A principal causa para o não cumprimento do prazo legal, conforme diagnóstico feito pelo próprio Ibama, deve-se à dificuldade de manifestação dos órgãos intervenientes dentro do tempo previsto¹³.

Os tempos de licenciamento, nos estados, são ainda mais desfavoráveis.

Estudo da CNI, de 2013,¹⁴ revela que os prazos para obtenção de Licença Ambiental têm variado, de estado para estado – levando em média 28 meses – podendo chegar a até sete anos para que seja concluído o processo de licenciamento ambiental.

Os entes de Federação vêm buscando simplificar o processo de licenciamento ambiental, mediante a aplicação dos seguintes processos: licenciamento eletrônico (Pernambuco); autodeclaração (São Paulo e Ceará); por adesão e compromisso (Bahia e Espírito Santo); dispensa de licenciamento *online* (Paraná, Maranhão, Paraíba e Goiás); aproveitamento de estudos ambientais por outros empreendimentos (Espírito Santo); simplificação da outorga (Maranhão); licenciamento concomitante de licenças, ampliação dos prazos de validade das licenças ambientais e manifestação não vinculante e prazo determinado para a manifestação dos órgãos intervenientes (Minas Gerais); sem falar na capacitação dos municípios para atuarem como órgão local do Sisnama, o que vem reduzindo a quantidade de processos nos estados e no Distrito Federal.

Há uma busca, por parte de entes federados, de saídas para resolver o excesso de burocracia. São experiências realizadas sem que haja uma lei geral de licenciamento ambiental que sirva como balizamento. Em virtude da lacuna de uma norma geral, muitas dessas iniciativas vêm sendo questionadas do ponto de vista legal, fato que gera ainda mais insegurança jurídica e transtornos para a operação dos empreendedores.

O número de etapas e prazos a serem vencidos no processo de licenciamento ambiental (conforme demonstrado no Quadro 1) revela o grau de burocracia do licenciamento ambiental. Basta examinar as normas que estabelecem os prazos processuais em nível nacional (a exemplo das resoluções Conama 01/86, 279/2001 e 237/97) e em nível federal (IN Ibama 184/2008, alterada pela IN Ibama 14/2011 e Portaria Interministerial 60/2015 e IN Iphan 01/2015).

12. Ver estudo da CNI, denominado “As Barreiras da Burocracia: o Setor Portuário”, publicado em 2016.

13. Ver o estudo “Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental”, resultado do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico – FMASE, publicado em 2015.

14. De acordo com informações trazidas no estudo da CNI denominado “Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental” (2013, páginas 20 e 52).

O primeiro grupo de normas (resoluções do Conama) orienta sobre como os órgãos do Sisnama devem se comportar quanto aos prazos processuais, no que diz respeito ao deferimento das Licenças Ambientais. Isso significa que os órgãos da Administração Pública, nos três níveis da Federação, devem respeitá-las ao editar suas próprias normas, por se constituir norma geral. O segundo grupo de normas (INs e Portaria Interministerial) se refere ao disciplinamento das atividades do Ibama, no que concerne aos procedimentos de licenciamento ambiental na esfera da União.

Quadro 1 – Prazos legais no processo de licenciamento ambiental

Prazos Legais	Instrumento Legal	Discriminação dos Prazos
1. Prazos gerais para a análise dos estudos ambientais	Resolução Conama 237/97	12 meses para análise dos estudos ambientais sujeitos ao EIA/Rima e 6 meses de análise nos demais casos. A contagem desses prazos poderá ser suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor. Esses prazos poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.
2. Prazos estabelecidos por tipo de Licença Ambiental: LP, LI e LO	Instrução Normativa Ibama 184/2008 com disposições alteradas e acrescidas pela IN Ibama 14/2011	Prazo não inferior a um ano, definido por fase da Licença Ambiental. Instauração do processo de licenciamento 10 dias, contados a partir do requerimento da Licença. Licença Prévia - LP: instruída com o estudo ambiental elaborado em conformidade com os critérios, as metodologias, as normas e os padrões estabelecidos pelo Termo de Referência (TR). 15 dias para a manifestação dos órgãos estaduais envolvidos no TR (IN 14/2011, que altera a redação do § 4º do art. 10 da IN 184/2008); 60 dias para a elaboração do TR; 30 dias para aceitação ou devolução do estudo ambiental; 180 dias para a análise técnica do EIA/Rima pelo Ibama; 60 dias para manifestação dos órgãos ambientais estaduais envolvidos (Oemas), Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Palmares, Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico (Iphan), órgão gestor de Unidades de Conservação (UC); 30 dias para os órgãos estaduais e outros órgãos se manifestarem sobre o projeto de impactos, medidas de controle e mitigação (prazo acrescido pelo art. 21 - A da IN IBAMA 14/2017). 45 dias para a audiência pública. Licença de Instalação - LI: instruída pelo Projeto Básico Ambiental – PBA, Plano de Compensação Ambiental – PCA e, quando couber, o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD e Inventário Florestal para emissão de autorização de supressão de vegetação. 75 dias para análise dos estudos pelo Ibama; 60 dias para manifestação de outros órgãos envolvidos. Licença de Operação - LO: instruída pelo Relatório Final de Implantação dos Programas Ambientais; Relatório Final das Atividades de Supressão de Vegetação, quando couber; e o Plano de Uso do Entorno do Reservatório (Pacuera), no caso de licenciamento de Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas; 45 dias para avaliação técnica.

Quadro 1 – (Continuação)

Prazos Legais	Instrumento Legal	Discriminação dos Prazos
3. Prazos para a manifestação da Funai, Iphan, Fundação Palmares, entre outras instituições envolvidas no processo de licenciamento ambiental	Portaria Interministerial 60/2015	Manifestação dos órgãos envolvidos sobre: 1. TR: (art. 5º) 10 dias para o Ibama enviar o TR aos órgãos envolvidos, contados a partir do recebimento do requerimento da Licença; 15 dias para a manifestação dos órgãos envolvidos, contados da data do recebimento; 10 dias de prorrogação autorizados pelo Ibama, a pedido dos órgãos envolvidos.
		2. Estudos Ambientais: (arts. 6º e 7º) 30 dias , no caso de EIA/Rima e 15 dias nos demais casos, para que o Ibama envie os estudos ambientais para manifestação dos órgãos envolvidos; 90 dias , no caso de EIA/Rima e 30 dias para os demais casos , para a manifestação conclusiva sobre o estudo ambiental; 15 dias , de prorrogação, autorizados pelo Ibama; 60 dias , no caso de EIA/Rima e 20 dias nos demais casos, para o empreendedor entregar as complementações.
		3. Cumprimento das Medidas (mitigatórias e/ou compensatórias) ou Condicionantes: (art. 8º) 15 dias , para o Ibama solicitar a manifestação dos órgãos envolvidos quanto ao cumprimento das medidas ou condicionantes das licenças expedidas anteriormente e quanto aos planos e programas pertinentes à fase do licenciamento em curso; 60 dias , para a manifestação dos órgãos envolvidos; 30 dias , para a apresentação de complementações e detalhamentos de informações a serem entregues pelo empreendedor.
4. Prazos para procedimentos do Iphan em processo de licenciamento ambiental	Instrução Normativa Iphan 01/2015	1. Avaliação de impacto aos bens acautelados de âmbito federal: (art. 19 a 22) 30 dias , para o Iphan analisar o <i>Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico</i> podendo aprovar, indeferir ou solicitar complementações, uma única vez; 30 dias , para a apresentação de complementações pelo responsável técnico ou empreendedor; 30 dias , para o Iphan analisar o Projeto de Avaliação de Potencial de Impacto ao Patrimônio Arqueológico, podendo aprovar, indeferir ou solicitar complementações, uma única vez; 30 dias , para a apresentação de complementações pelo responsável técnico ou empreendedor. Essa avaliação de impacto dos bens acautelados é exigida no caso de: empreendimentos de média e alta interferência sobre o solo, áreas de grande intervenção classificadas como Níveis III e IV - Anexo I, a exemplo de empreendimentos de: energia; mineração; petróleo e gás; portos, barragens (acima de 10 ha); canais artificiais, eclusas, ampliação de hidrovias, recuperação de bacias (acima de 1.001 ha); rodovias; entre outros tipos de empreendimento apresentados no Anexo II da IN Iphan 01/2015. IN Iphan 01/2015.

Quadro 1 – (Continuação)

Prazos Legais	Instrumento Legal	Discriminação dos Prazos
		2. Estudos de avaliação de impacto sobre os bens acautelados em âmbito federal: (arts 25 e 26) 60 dias, no caso de EIA/Rima e 20 dias nos demais casos, para a resposta ao pedido de esclarecimento, a ser entregue pelo empreendedor; 90 dias, no caso de EIA/Rima e 30 dias nos demais casos, para a manifestação conclusiva elaborada pelas Superintendências Estaduais ou pela Sede Nacional do Iphan.
		3. Planos, programas, projetos e medidas de controle previstos no Plano Básico Ambiental ou documento equivalente: (art. 36) 60 dias, para a manifestação conclusiva do Iphan sobre a análise da consolidação do <i>Programa de Gestão dos Bens Culturais Tombados, Valorados e Registrados</i> quando couber, e da aprovação do <i>Programa de Gestão do Patrimônio Arqueológico</i>. (necessária para a instalação de empreendimentos de Nível III e IV, identificados no Anexo II da IN Iphan 01/2015); 30 dias, para a solicitação de complementações por parte do responsável técnico e ao empreendedor.
		4. Planos, programas, projetos e medidas de controle previstas no Plano Básico Ambiental ou documento equivalente: (art. 41). 60 dias, para a manifestação conclusiva do Iphan sobre a análise do <i>Relatório de Gestão do Patrimônio Arqueológico</i> e do efetivo cumprimento do <i>Relatório de Gestão dos Bens Culturais Tombados, Valorados e Registrados</i>; 30 dias, para a solicitação de complementações por parte do responsável técnico ou empreendedor.
Mecanismo de participação social em processo de Licenciamento Ambiental		
5. Prazo para Audiência Pública	Resolução Conama 9/87	45 dias , para a solicitação de Audiência Pública, contados a partir da data de recebimento do Relatório de Impacto de Meio Ambiente (RIMA): (art. 2).
6. Prazo para a Reunião Técnica	Resolução Conama 279/2001	20 dias, para solicitar a realização de Reunião Técnica Informativa, contados a partir da data de publicação do requerimento das licenças pelo empreendedor; 20 dias, para a realização da Reunião Técnica Informativa, contados da data de sua solicitação: (art. 8º).

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das Resoluções Conama 09/87, 279/2001 e 237/97; IN Ibama 184/2008, alterada pela IN Ibama 14/2011; IN Ibama 14/2011; Portaria Interministerial 60/2015 e IN Iphan 01/2015.

Custa caro e não garante a defesa ambiental

Os estudos ambientais necessários para subsidiar o processo de licenciamento ambiental são muito caros e difíceis de serem produzidos, pois, muitas vezes, dependem de dados primários, que serão coletados ao longo de determinados

períodos do ano. Todo esse processo poderia ser mais barato, caso as informações já produzidas em outros processos administrativos, por universidades, por organizações não governamentais (ONGs), ou por outros atores estivessem disponibilizadas em um sistema georreferenciado, colocado à disposição dos interessados e atualizado continuamente. Muitas vezes não depende do Poder Público alimentar esse sistema, mas depende dele o interesse em criar as condições para que seja implantado e continuamente revisado.

Esse sistema de informações está previsto tanto no rol de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, como em todos os sistemas estaduais e municipais. No entanto, raramente os entes federados contam com a organização das informações em nível capaz de interessar ao processo de licenciamento ambiental. Por essa razão, o empreendedor tem que gerar inúmeras vezes informações já produzidas, com alto custo para todos.

Os estudos se acumulam nos órgãos ambientais, com informações úteis, com poucas pessoas tendo acesso a elas e se desatualizando continuamente. Trata-se de um conhecimento perdido e pouco valorizado. A título de exemplo, vale a pena mencionar a celebração do termo de cooperação entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor de R\$ 1,5 milhão, para a elaboração de EIA/Rima e Plano Básico Ambiental (PBA) para subsidiar o licenciamento ambiental prévio relativo à construção da ponte sobre o rio Corrente, na Rodovia BR-135, município de Correntina, na Bahia. Trata-se de um valor bastante alto a ser investido em estudos ambientais, considerando o fato de se tratar de uma ponte com extensão com apenas 104,1 m¹⁵. Vale ressaltar que esse é um dos estudos mais baratos, segundo os preços praticados no mercado.

De forma resumida, destacam-se os principais problemas relacionados ao processo de licenciamento:

- **desvinculado dos instrumentos gerenciais de outras políticas públicas,** bem como daqueles que se relacionam com a governabilidade territorial, com pouca eficácia na atuação do Poder Público;
- **tramita junto às inúmeras autoridades envolvidas, com muita burocracia,** muitos documentos e etapas, prazos extensos e alto custo;
- **sofre em razão dos conflitos de competências** entre os diversos entes federados, que demandam muito tempo para sua resolução, o que acaba impactando no prazo e no custo do setor empresarial;

15. Ver as informações contidas no estudo Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil (HOFFMAN. 2017, p. 40).

- **falta racionalidade sobre o que deve ser avaliado** do ponto de vista da viabilidade ambiental dos empreendimentos e atividades, sobrecarregando os órgãos ambientais e entidades intervenientes que contam com poucos recursos humanos, financeiros e tecnológicos;
- **baseia-se no procedimento trifásico de Licenças Ambientais**, sem vislumbrar importante racionalização desses procedimentos para os médios e grandes empreendimentos; e
- **não estimula ou incentiva investimentos em novas tecnologias**, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que possam traduzir-se em efetivos ganhos ambientais, tendo em vista que, na grande maioria dos casos, os esforços da iniciativa privada não são reconhecidos como diferencial para definição de prazos de análise, validade e renovação de licenças, bem como para otimização dos requisitos de informação, durante os processos de licenciamento ambiental.

2 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 As experiências

O Ibama fez um diagnóstico sobre a aplicação do procedimento de licenciamento ambiental em outros Países, como forma de identificar soluções para os problemas que enfrenta. Com esse propósito, analisou a situação de Países federados (como Brasil, Alemanha, EUA, Canadá e Austrália) e não federados (como Chile, Portugal e Holanda)¹⁶.

No caso dos Países federados, os estados ou territórios contam com leis próprias, diferentes das leis nacionais (à exceção da Alemanha). No caso do Brasil, a legislação federal é norma geral, balizando toda a legislação estadual, que pode ser ainda mais restritiva do que a federal.

Assim, os problemas que ocorrem na escala da União são reproduzidos ou ampliados nos estados, no Distrito Federal e nos municípios brasileiros. No caso da Alemanha, Holanda e Portugal, além das leis nacionais, esses Países devem obedecer à legislação da União Europeia. Cada caso é um caso, com histórias distintas, cujas experiências legais e administrativas devem ser tomadas apenas como referência e reflexão, pois os contextos histórico, político e administrativo diferem substancialmente de País para País.

O diagnóstico do Ibama é resumido e apresentado no Apêndice A – *Experiências internacionais no licenciamento ambiental: aspectos comparativos*. Dessa análise, extraem-se as seguintes informações principais:

- **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Todos os Países a adotam para determinados tipos de planos e programas, à exceção do Brasil.** A maioria

16. Ver as informações trazidas no estudo Avaliação de impacto ambiental: caminhos para o fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal. (IBAMA, 2016).

dos Países que adotam a AAE vincula esse instrumento a projetos específicos (à exceção do Chile e do Canadá);

- **guias para a elaboração da avaliação de impactos ambientais. O Brasil não prepara guias, mas adota o Termo de Referência que, de certa forma, funciona como equivalente.** Contudo, os Países não adotam um guia para cada tipo de empreendimento, como o Brasil faz em relação ao TR. Todos os Países contam com análise técnica conclusiva;
- **tipologia e prazos de Licenças Ambientais. O Brasil é o único País a adotar a Licença Ambiental trifásica: LP, LI e LO.** Além disso, nem todos os Países contam com prazo de validade das licenças ambientais. Alemanha, Canadá, Austrália e Chile não preveem essa exigência. Em geral, em todos os Países, o setor responsável pela elaboração de Parecer Técnico tem prazo estabelecido para sua elaboração;
- **EIA. Sua aprovação nem sempre cabe ao órgão ambiental. Na Alemanha e na Holanda, essa atribuição é do órgão setorial, em articulação com o órgão territorial.** Nos Estados Unidos cabe ao órgão setorial, enquanto no Canadá essa definição compete ao órgão setorial somente para certos tipos de empreendimento. Em Portugal, Chile e Austrália, assim como no Brasil, essa é uma prerrogativa do órgão ambiental;
- **com algumas poucas ressalvas, no caso do EIA, há muita semelhança entre os Países no que se refere à necessidade de se contar com uma lista de tipos de projetos, seja por guias, seja por TRs.** Nessa lista, a questão locacional se constitui pressuposto para a sua exigência. Além disso, a maioria dos Países examina as questões sociais no escopo do EIA;
- **quanto à Compensação Ambiental, existem mecanismos de exigência, ainda que distintos daqueles adotados no Brasil** (à exceção do Chile);
- **monitoramento e acompanhamento dos aspectos previstos no processo de licenciamento ambiental.** Todos os Países têm um relatório de monitoramento e acompanhamento, analisado pelo órgão competente;
- **sistema de consulta aos órgãos envolvidos. Todos os Países utilizam essa prática.** A prática não se limita apenas às áreas afins – a exemplo de recursos hídricos e biodiversidade – abrangendo também questões atinentes ao patrimônio histórico, à temática indígena e à energia nuclear (quando se aplica), entre outros; e
- **os momentos da consulta pública:**
 - » **na fase inicial do processo de licenciamento ambiental:** a maior parte dos Países estudados consulta a população em relação ao TR;
 - » **durante a elaboração do EIA: nem todos os Países procedem a essa consulta.** Apenas EUA, Canadá e Austrália adotam a prática;

- » **antes da emissão final do Parecer Técnico:** prática recorrente nos EUA e no Canadá; e
- » **no final dos estudos do EIA:** a maioria dos Países adota esse mecanismo de participação social.

Além desses comentários, baseados no Apêndice A do estudo (*Experiências internacionais no licenciamento ambiental: aspectos comparativos*), no que diz respeito à gestão ambiental adotada pelos Países que contam com estrutura federativa pode-se agregar:

- **na Alemanha, a maior parte dos processos de licenciamento ambiental tramita em nível estadual, assim como no Brasil. Poucos se encontram na esfera federal. Além disso, não é o órgão ambiental que conduz o referido processo.** Para facilitar a obtenção da Licença Ambiental, o País conta com um Banco de Compensação Ambiental, que permite ao empreendedor consultar as áreas que podem ser objeto dessa Compensação. Além disso, como forma de consulta pública, utiliza-se a internet para ouvir toda a comunidade; e
- **nos EUA, os estudos são feitos pelos técnicos das agências federais, que eventualmente contratam consultores externos – diferentemente do Brasil, onde esses estudos são realizados diretamente pelo empreendedor.** Além disso, o País também conta com Banco de Compensação Ambiental, com 24 guias de impacto ambiental, além de muitos procedimentos de consulta pública.

2.2 As lições

Do exame do modo como os Países selecionados conduzem seus processos de licenciamento ambiental, ressaltam-se as seguintes mensagens:

- **os órgãos que deferem as Licenças Ambientais não passam pela avalanche de processos, como ocorre no Brasil, visto que não há previsão legal para exigir três tipos de licenças (LP, LI e LO).** O empreendimento é examinado quanto à sua viabilidade ambiental antes da sua instalação, fato que atende ao Princípio da Prevenção, princípio basilar do Direito Ambiental. Além disso, não há prazo de validade para essas licenças o que, por si só, implica não submeter ao órgão ambiental outra avalanche de processos, toda vez que esse prazo vence. Ressalte-se, ainda, que não há a renovação obrigatória da Licença de Operação, pois esse tipo de licença sequer existe;
- **o órgão ambiental não é o único que conduz o processo de licenciamento ambiental.** Na metade dos Países estudados, adota-se a prática de aprovar o EIA pelo órgão setorial e pelo órgão de ordenamento territorial (que conduz o Zoneamento Ambiental). Em outras palavras, o instrumento de planejamento passa a ter eficácia, sendo que as políticas públicas podem ser compatibilizadas com a política de meio ambiente;

- **o Poder Público tem as informações ambientais organizadas em seu banco de dados**, acessíveis ao público em geral, onde constam muitas orientações aos empreendedores, a exemplo de guias sobre impactos ambientais e banco de compensação ambiental, entre outros;
- **os órgãos competentes investem na participação social em diversas fases da elaboração do estudo ambiental**: na elaboração do TR, durante a elaboração dos estudos, antes da emissão final do Parecer Técnico e ao final do estudo ambiental. A internet é bastante utilizada como ferramenta de participação social no processo de licenciamento ambiental; e
- **a adoção da AAE facilita a integração entre as políticas públicas e a política de meio ambiente**, resolvendo os conflitos antes que eles possam se avolumar e perturbar o processo de licenciamento, o que permite maior segurança jurídica ao empreendedor.

3 O PROJETO DE LEI 3.729/2004 E AS CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO

3.1 Antecedentes

O Projeto de Lei 3.729/2004, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, busca disciplinar o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, além de dar outras providências no sentido de unificar os diversos entendimentos atualmente praticados pelos entes federados, muitos dos quais têm sido questionados judicialmente de forma individualizada.

O referido PL vem tramitando na Câmara de Deputados desde 2004 e até 2017 passou por diversas comissões parlamentares, tendo sido arquivado, desarquivado e discutido em plenário por 16 vezes, conforme mostra o histórico da sua tramitação no Apêndice B deste documento – *Tramitação do PL 3.729/2004*, fato que mostra tratar-se de assunto complexo.

3.2 Novidades trazidas pelo texto substitutivo do PL 3.729/2004

A análise do texto substitutivo do referido PL, de 29 de agosto de 2017, revela a preocupação do legislador com a questão dos prazos e custos envolvidos no processo do licenciamento, fato que pode ser comprovado pelas tentativas de simplificação do número de licenças e procedimentos, de redução do escopo dos estudos e de documentos, além do estímulo à regularização ambiental dos empreendimentos ou atividades, conforme se aponta a seguir:

- **simplificação do número de licenças:** mediante a adoção das seguintes modalidades: bifásica, única licença e por adesão e compromisso;

- **simplificação de procedimentos:** mediante a renovação da Licença de Operação - LO por formulário específico; a integração da execução de condicionantes ambientais onde há atividades ou empreendimentos com áreas de influência sobrepostas; a definição da tipologia de empreendimentos e atividades não sujeitos ao licenciamento; a redução do conteúdo dos estudos ambientais e das condicionantes; a não exigência de EIA/Rima somente pelo fato de o empreendimento se situar na Zona Costeira, entre outros;
- **simplificação da tramitação perante as autoridades envolvidas:** o processo de licenciamento e a expedição da licença ambiental não ficam prejudicados em razão da falta de manifestação dos órgãos intervenientes no prazo legalmente estabelecido, dado que a manifestação das autoridades envolvidas tornar-se-ia não vinculante¹⁷. No caso de decurso dos prazos máximos legalmente previstos, sem que tenha sido emitida a Licença Ambiental, instaura-se a competência supletiva de licenciamento, nos termos do § 3º do art. 14 da Lei Complementar 140/2011;
- **facilitação do acesso à informação:** o Poder Público deverá manter banco de dados com documentos referentes ao processo de licenciamento, disponibilizados na internet;
- **estímulo à regularização do empreendimento ou atividade:** mediante a assinatura do Termo de Compromisso, impedindo novas autuações fundamentadas na ausência de licenças ambientais;
- **ampliação dos espaços de participação social** para a oitiva de atores que se encontram fora do ambiente dos colegiados e das audiências públicas: manifestação social pela internet; realização de reuniões participativas com especialistas e interessados; e reuniões técnicas presenciais ou via internet; e
- **exclusão da modalidade culposa do funcionário público**, tipificada no art. 67 da Lei 9.605/98 – Lei dos Crimes Ambientais referente à concessão da licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais (com pena prevista de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa).

Em que pesem os esforços do Poder Legislativo em modernizar o processo de licenciamento ambiental, permanecem problemas não resolvidos no PL, além de outros, que dependerão de ações subsequentes.

17. Entende-se por órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental: a Fundação Cultural Palmares (FCP), a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto do Patrimônio Histórico e Arqueológico Nacional (Iphan), demais autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural e órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

4 PRINCIPAIS PROBLEMAS QUE PERMANECEM COM A EDIÇÃO DA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO

Ainda que tenham sido previstas inúmeras alterações que impactam positivamente as questões de prazo e custo do processo de licenciamento, essas disposições ainda não conseguirão resolver todos os problemas identificados.

As simplificações apresentadas assentam-se na implementação de instrumentos de integração de políticas públicas e na implementação dos instrumentos de gestão territorial, a exemplo da AAE, do ZEE e dos demais instrumentos de planejamento e de gestão territorial, que continuam dependendo da iniciativa do Poder Público, omissos nessa questão durante todos esses anos de implementação da Política Nacional de Meio Ambiente.

Nesse mesmo sentido, destaca-se a possibilidade da aplicação da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), que depende dos estudos que o Poder Público venha a realizar, pois há a necessidade de se identificar, do ponto de vista legal, o que pode estar sujeito a esse tipo de licenciamento.

Quanto à obtenção de Licenças Ambientais por meio de procedimento declaratório, seu impacto será positivo para os pequenos empreendedores.

A discricionariedade do órgão ambiental continuará elevada, visto que o procedimento bifásico será definido apenas por ocasião da elaboração do TR, ficando o empreendedor à mercê do entendimento de cada técnico que atua no processo de licenciamento.

A atuação das entidades intervenientes merece atenção. As entidades intervenientes no processo de licenciamento (Iphan, Funai, órgão gestor de Unidade de Conservação e Fundação Cultural Palmares), quando for o caso, irão atuar no processo de licenciamento em várias etapas, com prazos a serem respeitados, o que só faz perpetuar o extenso ritual a elas relacionado, seja na fase de elaboração do TR, seja na definição das condicionantes e no seu respectivo acompanhamento. Isso significa que esses órgãos terão que se estruturar para atender à demanda criada pelo PL, o que implica o aumento do tempo de resposta da Administração Pública.

Outra questão que depende da atuação do Poder Público, nas suas diversas instâncias administrativas, decorre da necessidade de se organizar para manter um banco de dados atualizado, que atenda à necessidade do processo de licenciamento ambiental.

Uma das mais importantes questões é a atuação do órgão gestor que integra o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) no processo de licenciamento. Ele atua de forma consultiva quando é ouvido pelo órgão licenciador, nos casos em que o empreendimento se situe em Unidade de Conservação ou em sua Zona de Amortecimento. Nos casos de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental pelo rito de EIA/Rima, sempre que na área de influência da atividade ou empreendimento existir unidade de conservação, sua manifestação dar-se-á em caráter deliberativo, independente da manifestação do órgão licenciador competente, já que poderá decidir quanto à não pertinência da instalação do empreendimento.

Assim agindo, ele passa a concorrer com o órgão licenciador e com os colegiados de meio ambiente, superpondo-se a essas instituições na deliberação sobre a pertinência ou não da instalação de um empreendimento, sem que sejam avaliados os impactos efetivos e potenciais que o empreendimento venha a promover. Caso se mantenha essa previsão do PL (de instaurar a natureza vinculante do órgão do SNUC), seguramente pode-se dizer que a questão locacional passa a ter tamanha relevância, que dispensa, até mesmo, as análises ambientais por parte do órgão licenciador competente.

Em resumo: apesar dos esforços do Poder Legislativo e de todos os que estão trabalhando na construção da Lei Geral de Licenciamento Ambiental, persistem problemas no projeto de licenciamento ambiental.

Não há a garantia de que o Poder Público irá produzir e implementar os instrumentos de planejamento, de gestão territorial e integração de políticas públicas, de sua exclusiva competência. São lacunas que, não por acaso, não vêm sendo supridas já que o modelo de Estado brasileiro passou a entender *planejamento* como questão econômico-orçamentária, ficando o componente territorial fora desse escopo.

Como decorrência imediata da promulgação da Lei Geral do Licenciamento, haverá a necessidade de se instituir uma série de resoluções de conselhos de meio ambiente, nos diversos entes federados (União, Estados/Distrito Federal e Municípios). Tudo isso deve se basear em um grande e longo processo de participação social, a ser instituído para que as novas disposições sejam regulamentadas.

Apesar dos problemas apontados, a promulgação do projeto é necessária.

As discussões devem continuar, com vistas a buscar superar os problemas apontados e o aprimoramento do processo.

O Quadro 2 sintetiza os comentários sobre o conteúdo do PL 3.729/2004, caso ele seja editado da forma como se encontra o texto substitutivo de 29/08/2017, com ênfase nos possíveis entraves que poderão ser trazidos ao exercício da atividade empresarial.

Quadro 2 – Substitutivo ao Projeto de Lei 3.729/2004, versão de 29/8/2017, e seus entraves ao setor empresarial

Recomendações CNI	Solução do PL	Entraves à Atividade Econômica
1. Fortalecer a gestão territorial a partir: - da implementação dos instrumentos de planejamento, a exemplo do ZEE, ZEE da Zona Costeira (ZEEC), Planos de Recursos Hídricos, entre outros; - da compatibilização de políticas públicas, planos, programa e projetos, a partir da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE); e - da avaliação de impactos sinérgicos e cumulativos, a exemplo da Avaliação Ambiental Integrada (AAI).	Correlaciona diretamente o licenciamento com a AAE, nos seguintes termos: - estabelece que a AAE pode conter diretrizes para o licenciamento; e - beneficia as atividades equipadas à AAE, com a possibilidade de licenciamento em duas fases, no caso de EIA. Comentário: O PL ainda não conseguiu disciplinar, de modo satisfatório, a interface da Licença Ambiental com os diversos instrumentos de gestão territorial: Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), Planos de Recursos Hídricos, entre outros instrumentos de planejamento de alcance territorial e de avaliação de impactos sinérgicos e cumulativos.	O processo de licenciamento continua desvinculado dos instrumentos de governabilidade territorial, com grande insegurança jurídica para o empreendedor. Somente o Poder Público pode instituir instrumentos de regulação territorial e, caso a Administração Pública não venha a suprir essa lacuna, os instrumentos propostos no PL, em relação à AAE, não terão nenhuma eficácia.
2. Integrar a Licença Ambiental aos instrumentos de gestão da biodiversidade, dos recursos hídricos, da autorização de supressão da vegetação, autorizações referentes à proteção da fauna e flora, patrimônio histórico e arqueológico, etc.	A emissão da Licença Ambiental independe das autorizações e outorgas emitidas por órgãos integrantes do Sisnama. Comentário: O PL avança, ao desvincular o ato de emissão das Licenças Ambientais em relação às autorizações emitidas a partir de inúmeras autoridades intervenientes.	O empreendedor deve continuar a tramitar seu projeto junto às inúmeras autoridades envolvidas, com muita burocracia, prazos extensos e alto custo. O PL não conseguiu estabelecer diretrizes para disciplinar o processo administrativo integrado, com redução do número de documentos, etapas, tempo e custos.

Quadro 2 – (Continuação)

Recomendações CNI	Solução do PL	Entraves à Atividade Econômica
3. Aprimorar os instrumentos de cooperação entre a União, Estados/Distrito Federal e Municípios.	Atribui aos órgãos colegiados do Sisnama a definição das tipologias de empreendimentos sujeitos a licenciamento, entre outros aspectos. Comentário: O PL se baseia nas competências estabelecidas na Lei Complementar 140/2011 (§ 1º do art. 3º do PL), sem disciplinar algum aspecto específico sobre a competência comum desses entes federados, relacionada ao licenciamento ambiental.	A integração dos entes federados no processo de licenciamento, no ambiente institucional estabelecido na Lei Complementar 140/2011 continua a merecer maior atenção por parte do legislador, no sentido de se antecipar aos conflitos de ordem institucional entre os entes federados. Trata-se de conflitos que, uma vez instalados, demandam muito tempo para sua resolução, impactando no prazo e no custo do setor empresarial.
4. Instituir o balcão único, para que o empreendedor tenha como referência um único ambiente institucional, de atuação técnica de todos os órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental, que possam se manifestar de forma integrada.	Desconsidera a possibilidade de se instituir o balcão único para o requerimento das Licenças Ambientais, como mecanismo de integração institucional. Comentário: Esse é o ponto crucial do PL. A instituição do balcão único poderia integrar as autoridades intervenientes no processo de licenciamento, trazendo, como consequência, expressiva redução de prazos e custos no processo de licenciamento ambiental.	Continua a extensa tramitação processual, com alto custo para o empreendedor e para a Administração Pública. A integração da máquina pública em torno do processo de licenciamento ambiental fica postergada para um próximo momento, após a edição da Lei Geral de Licenciamento.
5. Avaliar os impactos ambientais do empreendimento ou atividade de forma concentrada.	Simplifica os procedimentos de licenciamento ambiental, mediante a proposta de licenciamento bifásico, em licença ambiental única e por adesão e compromisso. Comentário: O PL trata a redução do número de licenças como uma exceção à regra em vez de examinar a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade de modo concentrado. Assim, a regra continua sendo a adoção do licenciamento trifásico.	Não se vislumbra redução da demanda sobre os órgãos ambientais e autoridades intervenientes no processo de licenciamento. As demandas continuarão em alta, devido à grande quantidade de etapas envolvidas no processo de licenciamento ambiental, sem grande redução de prazo e custo do processo de licenciamento ambiental.
6. Instituir a natureza não vinculante das manifestações das autoridades envolvidas, no que se refere à decisão final da autoridade licenciadora.	Vincula a manifestação dos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) em processo de licenciamento ambiental com EIA/Rima, quando a área de influência do empreendimento ou atividade afetar Unidade de Conservação específica. Comentário: O órgão gestor das unidades de conservação da natureza, em processo de EIA/Rima, decide sozinho sobre a negativa de se localizar o empreendimento, deixando o órgão competente pela emissão da Licença Ambiental fora do processo de análise dos impactos ambientais associados ao empreendimento.	O empreendedor fica à mercê do órgão gestor da unidade de conservação, que não é órgão licenciador e avaliador dos impactos ambientais. A pretensão do empreendedor é eliminada de plano, sem as análises ambientais pertinentes.

Quadro 2 – (Continuação)

Recomendações CNI	Solução do PL	Entraves à Atividade Econômica
7. Instituir mecanismos diferenciados de controle ambiental para pequenos empreendedores e para empreendimentos de baixo impacto.	Prevê tratamento diferenciado para pequenos empreendimentos ou atividades, mediante a adoção de Licença Ambiental Única (LAU) e de Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Comentário: Facilita o processo de licenciamento ambiental de pequenos empreendimentos, admitindo procedimento declaratório.	Os médios e grandes empreendimentos empresariais não contam com importantes simplificações no processo de licenciamento e continuam se submetendo a muita burocracia.
8. Disciplinar o licenciamento ambiental em novas bases, levando-se em conta a simplificação dos processos, a racionalização da demanda e a melhoria da qualidade ambiental.	Apresenta proposta de procedimento simplificado de licenciamento ambiental. Comentário: Ainda que tenham sido propostas medidas de simplificação, o PL continua dando ênfase no processo trifásico de licenciamento ambiental.	
9. Instituir mecanismos de estímulos tributários, econômicos e creditícios, para viabilizar a melhoria da gestão ambiental.	Define a possibilidade de estabelecer condições especiais para o empreendedor que adote novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que, comprovadamente, permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e critérios estabelecidos pela legislação ambiental. Comentário: As condições especiais previstas no processo de licenciamento mencionam aspectos relacionados a prazos das Licenças Ambientais quando, na verdade, deveriam ser desenvolvidos estímulos mais expressivos (aspectos creditícios, fiscais ou de outra natureza) que impulsionassem o empreendedor a investir na melhoria do meio ambiente.	Pouco estímulo é proporcionado às empresas que adotam novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas, que possam ser traduzidas em efetivos ganhos ambientais.

Fonte: Elaboração própria.

5 A REGULAMENTAÇÃO DA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO

5.1 Temas a serem regulamentados

Com base nas disposições trazidas no PL em análise, destacam-se os principais temas a serem regulamentados:

- **tipologia e procedimentos de empreendimentos ou atividade sujeitos a licenciamento**, incluindo os critérios básicos referentes ao componente locacional e ao potencial poluidor (natureza e porte);
- **atuação das autoridades intervenientes nas diversas etapas do processo de licenciamento**, a exemplo da elaboração de TR, inclusão de propostas de condicionantes, acompanhamento e implementação das condicionantes e prazos;
- **condições especiais no processo de licenciamento, em razão da adoção de novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental** e outras medidas que permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e critérios estabelecidos pela legislação ambiental;
- **processos participativos no licenciamento ambiental**: participação pela internet, audiência pública, consulta pública, reuniões técnicas (presenciais ou via internet);
- **mecanismos de integração da Licença Ambiental** com os instrumentos de regulação territorial e com os das políticas setoriais relacionadas;
- **implementação dos bancos de dados** com informações georreferenciadas, prazo de validade das informações disponibilizadas e respeito ao sigilo; e
- **orientações técnicas e medidas de caráter mitigatório ou compensatório** referentes a situações de emergência ou estado de calamidade.

O Apêndice C – *A Regulamentação da Lei Geral do Licenciamento* detalha os aspectos a serem regulamentados, caso venha a ser editada a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, nos termos previstos no texto substitutivo ao PL 3.729/2004.

5.2 Caminhos para a regulamentação da Lei Geral do Licenciamento

A regulamentação dos temas tratados no Apêndice C deste documento depende da edição de diversos tipos de instrumentos legais: leis, decretos, resoluções, portarias de órgãos licenciadores, entre outros, em todas as esferas da Administração Pública brasileira, nos seguintes termos:

5.2.1 Leis

Há a necessidade de se alterar a legislação nos diversos níveis da Federação, de modo a instituir novos direitos e deveres no processo de licenciamento ambiental, envolvendo assuntos relacionados com: novos tipos de licenças ambientais (procedimento bifásico, licença única, por adesão e compromisso); tipologias de empreendimentos/atividades e procedimentos sujeitos ao licenciamento; redimensionamento dos estudos e simplificação de procedimentos de EIA/Rima, no que se refere à questão locacional do empreendimento; obrigatoriedade em instituir bancos de dados, com as informações de interesse ao processo de licenciamento ambiental; natureza vinculante e não vinculante das autoridades intervenientes no processo de licenciamento ambiental; integração dos instrumentos de gestão territorial e de políticas públicas com a Licença Ambiental; entre outros aspectos que possam gerar direitos e deveres para aqueles que atuam no processo de licenciamento ambiental.

5.2.2 Decretos

Na esfera da União, o PL em análise menciona expressamente a necessidade de se instituir, por ato do Chefe do Poder Executivo Federal a partir de proposta da Comissão Tripartite Nacional, os critérios para a definição do componente locacional, que, considerando ainda a localização do empreendimento ou atividade e sua tipologia, definirá o procedimento de licenciamento ambiental a ser empregado e o estudo ambiental a ser exigido.

Nos três níveis da Administração Pública, deverão ser editados decretos que irão disciplinar os temas mencionados na Lei.

5.2.3 Resoluções dos colegiados deliberativos do Sisnama

Por meio de resoluções de colegiados ambientais deliberativos que integram o Sisnama, serão tratados os temas referentes à tipologia e aos procedimentos de empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental; critérios para a exigência do EIA/Rima, independente das questões locacionais; simplificação de procedimentos no caso de licenciamento pelo rito de EIA/Rima (duas licenças); bem como o procedimento por adesão e compromisso.

5.2.4 Portarias dos órgãos licenciadores do Sisnama

As agências ambientais deverão instituir portarias para fazer funcionar inúmeros dispositivos legais que venham a ser disciplinados por leis e por decretos. O texto do PL atribui, de forma expressa, a edição de portarias às agências ambientais para estabelecer: as condições especiais em razão da adoção de novas tecnologias; programas voluntários de gestão ambiental e medidas que permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e critérios estabelecidos pela legislação ambiental vigente; e orientações técnicas e medidas de caráter mitigatório ou compensatório, referentes às situações de emergência ou estado de calamidade. Em caráter provisório, até que sejam editadas normas pelos colegiados deliberativos de meio ambiente, o texto do PL atribui a essas agências a edição de critérios para a exigência de EIA/Rima e simplificação de procedimentos do EIA, bem como os critérios básicos sobre o potencial poluidor (natureza e porte dos empreendimentos ou atividades).

6 RECOMENDAÇÕES

Em resumo, o processo de licenciamento ambiental é marcado pela morosidade na prestação do serviço por parte dos órgãos ambientais; excesso de burocracia; alto custo; pouca efetividade na defesa ambiental; e insegurança jurídica para todos os que se envolvem no processo.

Na aplicação do instrumento da Licença Ambiental no País, a Administração Pública não vem atendendo a um dos mais importantes princípios da Administração Pública que é o Princípio da Eficiência, da forma como foi consignado no *caput* do art. 37 da CF/88. Isso porque faltam:

- coerência técnica nos estudos;
- definição do que realmente importa avaliar do ponto de vista ambiental;
- valorização do conhecimento produzido no processo de licenciamento, que não consegue ser aproveitado pelo Poder Público (para tomada de decisão), pela sociedade civil e tampouco pelo empreendedor, que tem de produzir outros estudos – ainda que já tenham sido produzidos; e
- adoção de tecnologia da informação, que possa servir como plataforma para a consolidação das experiências acumuladas ao longo de décadas de gestão ambiental; entre outros aspectos.

A Administração Pública falha por não conseguir garantir a todos o “...*direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*”, conforme determina o art. 225 da CF/88.

Tudo isso tem propiciado a atuação recorrente do Ministério Público, que tem como uma de suas funções institucionais promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (inciso III do art. 129 da CF/88).

A judicialização de empreendimentos devido às questões ambientais tem sido uma ação corriqueira, causando prejuízos ao País e a quem investe.

As recomendações propõem melhorias ao processo de licenciamento ambiental, do ponto de vista Estratégico, Institucional, Técnico-conceitual, Operacional e Legal, em qualquer que seja o instrumento legal que venha a ser editado, nos termos que se seguem:

- **NÍVEL ESTRATÉGICO:**

- » **fortalecer a gestão territorial** a partir da implementação dos instrumentos ZEE, Planos de Recursos Hídricos; Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC); e Avaliação Ambiental Integrada (AAI) para avaliar os impactos sinérgicos e cumulativos, entre outros; e
- » **adotar a AAE prévia ao licenciamento ambiental**, como forma de compatibilizar a planos, programas e projetos governamentais de diversas políticas públicas.

- **NÍVEL INSTITUCIONAL:**

- » **aprimorar os instrumentos de cooperação** entre a União, Estados/Distrito Federal e Municípios (delegação, convênios, acordos de cooperação, entre outros);
- » **fortalecer os municípios** para assumirem, de forma eficaz, o papel de órgão local do Sisnama;
- » **instituir o balcão único**, para que o empreendedor tenha como referência um único ambiente institucional, de atuação técnica de todos os órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental, que possam se manifestar de forma integrada¹⁸; e
- » **facilitar a troca de experiências** entre os técnicos da área ambiental, para que possam avaliar e propor melhorias no processo de licenciamento ambiental, de modo sistemático.

- **NÍVEL TÉCNICO-CONCEITUAL:**

- » **avaliar os impactos ambientais do empreendimento ou atividade, de forma concentrada**;
- » **desenvolver metodologias que conectem o diagnóstico socioeconômico com a proposição de medidas compensatórias ou mitigadoras**, bem como a indicação de condicionantes no processo de licenciamento; e
- » **disciplinar as atribuições do Estado e do empreendedor** no que se refere aos aspectos socioambientais, para que sejam definidas as condicionantes pertinentes ao processo de licenciamento.

18. Essa experiência, de certa forma, já vem sendo experimentada nos estados do Acre, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima e Tocantins. Nesses estados, a gestão ambiental e de recursos hídricos vem se dando na mesma instituição. Contudo, trata-se de um balcão único em estágio embrionário, que precisa ser aprimorado, onde se mantenha a especificidade da gestão de recursos hídricos, prevista para ser negocial; muito distinta daquela prevista para a gestão ambiental, que trata de recursos indisponíveis. Além disso, há que se prever como serão ouvidos os órgãos intervenientes de forma integrada com os instrumentos de gestão de recursos hídricos, florestas e meio ambiente, entre outros, dando unicidade ao processo de licenciamento.

- **NÍVEL OPERACIONAL:**

- » **integrar os procedimentos administrativos para obtenção da Licença Ambiental** aos instrumentos de gestão da biodiversidade (fauna e flora) e dos recursos hídricos, a exemplo da outorga do uso de recursos hídricos, da cobrança pelo uso da água e do enquadramento dos corpos d'água; da autorização de supressão da vegetação e demais autorizações referentes à proteção da fauna e flora (captura, coleta e transporte de material biológico), entre outros;
- » **organizar as informações em um sistema georreferenciado** acessível ao empreendedor;
- » **integrar os sistemas de informações ambientais** dos diversos entes federados com os cadastros técnicos de meio ambiente e com o Cadastro Ambiental Rural (CAR), entre outros;
- » **elaborar guias, manuais com indicações de metodologias**, critérios de avaliação de impactos ambientais e indicadores para cada tipo de empreendimento;
- » **aprimorar os mecanismos diferenciados de controle ambiental para pequenos empreendedores e para empreendimentos de baixo impacto**, com a adoção de procedimentos declaratórios por parte do empreendedor; e
- » **reduzir a subjetividade** da atuação dos técnicos que atuam no processo de licenciamento ambiental, mediante a padronização de procedimentos e entendimentos, consolidados por parte da instituição licenciadora.

- **NÍVEL LEGAL:**

- » **disciplinar o licenciamento ambiental em novas bases, levando-se em conta a simplificação dos processos** e a racionalização da demanda, com a melhoria da qualidade ambiental;
- » **aprimorar a legislação para facilitar a integração e a cooperação** dos entes federados no processo de licenciamento;
- » **disciplinar os instrumentos de ZEE, AAE, AAI**, entre outros com abrangência territorial e de integração de políticas públicas; e
- » garantir a autonomia da autoridade licenciadora, instituindo **a natureza não vinculante das manifestações das autoridades envolvidas**.

Os problemas que motivaram a indicação dessas proposições estão resumidos no Quadro 3 *Contribuições para a melhoria do processo de licenciamento ambiental no Brasil*. Nele, podem ser encontrados os ganhos esperados pelo setor industrial, com a adoção das propostas a seguir, assim sistematizadas:

- **melhoria da governabilidade territorial**, a ser obtida a partir de uma visão integrada do meio ambiente com o território onde o empreendimento será instalado;
- **otimização do processo de licenciamento**, avaliando-se a viabilidade ambiental de forma concentrada, com a redução de documentos, de etapas, de tempo e de custo;
- **clareza das atribuições de cada ente federado**, reduzindo-se a possibilidade de conflitos de competência no processo de licenciamento ambiental;
- **redução do tempo de oitiva das todas as instituições intervenientes**, possibilitando maior integração entre as diversas políticas públicas;
- **melhoria contínua do processo de licenciamento ambiental**, com mais eficiência e eficácia do setor público;
- **aplicação de recursos financeiros de forma social e ambiental mais justa e eficaz**, visando à redução dos conflitos sociais relacionados ao empreendimento;
- **consolidação do conhecimento técnico**, o que irá permitir a tomada de decisões por parte do Poder Público, com redução de tempo e custo para o empreendedor, além de subsidiar as ações da sociedade civil;
- **redução da quantidade de estudos para avaliação de impacto ambiental**, sem perda de qualidade na defesa ambiental;
- **melhoria da qualidade dos estudos ambientais** que subsidiam o processo de licenciamento ambiental, contribuindo para a redução do tempo e do seu custo;
- **atuação concentrada do órgão ambiental nos processos que efetivamente causem impacto ambiental**, que assim terá maior possibilidade de planejar seus recursos humanos e o tempo para o deferimento das licenças ambientais;
- **previsão de custos, etapas e prazos**, por parte do empreendedor, de todo o processo de licenciamento ambiental; e
- **redução das incertezas de ordem legal** que têm gerado deseconomias à nação e à atividade empresarial.

Os problemas, as recomendações e suas formas de viabilização, bem como os ganhos esperados, podem ser encontrados no Quadro 3.

Quadro 3 – Contribuições para a melhoria do processo de licenciamento ambiental no Brasil

Nível	Problema	Recomendação	Forma de Viabilização	Ganhos Esperados
I ESTRATÉGICO	1. Inoperância dos instrumentos de regulação e gestão territorial.	Fortalecer a gestão territorial, a partir da implementação dos instrumentos ZEE, Planos de Recursos Hídricos; Gerenciamento Costeiro; Avaliação Ambiental Integrada para avaliar os impactos sinérgicos e cumulativos (AAI), entre outros.	Aprimoramento dos estudos de gestão territorial por parte da Administração Pública nos diversos entes federados. No caso do ZEE, poderá ser instituído por lei, desde que estabeleça direitos e deveres para todos.	1. Redução da quantidade de estudos de avaliação de impacto ambiental, sem perda de qualidade na defesa ambiental, pois muitas informações estarão contidas no ZEE, AAE, AAI, entre outros. 2. Melhoria da governabilidade territorial, a ser obtida a partir de uma visão integrada do meio ambiente com o território em que o empreendimento será instalado.
	2. Falta de integração do licenciamento com os instrumentos das políticas setoriais.	Adotar a AAE como forma de compatibilizar planos, programas e projetos governamentais de diversas políticas públicas.	Elaboração dos estudos pertinentes por parte da Administração Pública nos diversos entes federados.	Maior integração das políticas públicas, com a consequente redução de conflitos, prazos e custos do processo de licenciamento ambiental.
II INSTITUCIONAL	1. Falta de integração dos entes federados.	Aprimorar os instrumentos de cooperação entre a União, Estados/ Distrito Federal e Municípios, implementando-se o que está previsto no art. 4º da Lei Complementar 140/2011 (delegação, convênios, acordos de cooperação, dentre outros).	Viabilização dos mecanismos de cooperação já definidos no Capítulo II da Lei Complementar 140/2011.	Clareza das atribuições de cada ente federado, reduzindo-se a quantidade de conflitos de competência, com a consequente redução do tempo e custo do processo de licenciamento ambiental.
	2. Falta de estrutura dos municípios para atuar no processo de licenciamento ambiental.	Fortalecer os municípios para assumirem, de forma eficaz, o papel de <i>órgão local</i> do Sisnama.	Definição de linhas de financiamento para a capacitação do Poder Público Municipal e apoio técnico por parte dos estados e da União.	Redução de conflitos institucionais, proporcionando maior rapidez e eficiência do processo de licenciamento, com redução de tempo e custo.

Quadro 3 – (Continuação)

Nível	Problema	Recomendação	Forma de Viabilização	Ganhos Esperados
II INSTITUCIONAL (continuação)	3. Atuação de grande número de instituições participantes no processo de licenciamento ambiental, o que dificulta a tramitação do processo de obtenção das Licenças Ambientais.	Instituir o balcão único, para que o empreendedor tenha como referência um único ambiente institucional, de atuação técnica de todos os órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental, que possam se manifestar, por meio de colegiado técnico, de forma integrada.	Necessidade de edição de instrumento normativo, por parte dos diversos entes da federação.	Redução do tempo de oitiva de todas as instituições intervenientes no processo de licenciamento ambiental.
	4. Cultura reativa às mudanças por parte dos órgãos ambientais.	Facilitar a troca de experiências entre os técnicos da área ambiental, para que possam avaliar e propor melhoria contínua no processo de licenciamento ambiental, de modo sistemático.	Criação de um foro específico de técnicos dos órgãos de licenciamento ambiental do Sisnama, com interface com os setores demandantes, visando criar um ambiente institucional para a apresentação de propostas de melhoria do processo de licenciamento ambiental.	Melhoria contínua do processo de licenciamento ambiental, com mais eficiência e eficácia do setor público.
III TÉCNICO- -CONCEITUAL	1. Processo de licenciamento ambiental é complicado, composto de várias fases: LP, LI e LO, com renovação periódica da LO, que sobrecarrega o empreendedor e o órgão ambiental, em razão da sua extensa tramitação.	Avaliar os impactos ambientais do empreendimento ou atividade de forma concentrada.	Necessidade de edição de instrumento normativo por parte dos diversos entes da federação.	Redução de tempo e custo para o empreendedor e para a Administração Pública. A viabilidade ambiental será examinada de forma concentrada, do ponto de vista processual.
	2. Dificuldade de compreensão dos aspectos socioambientais no processo de licenciamento ambiental.	Desenvolver metodologias que conectem o diagnóstico socioeconômico com a proposição de medidas compensatórias ou mitigadoras, bem como a indicação de condicionantes no processo de licenciamento.	Desenvolvimento de metodologias que orientem o melhor posicionamento dos aspectos socioambientais no processo de licenciamento ambiental.	Aplicação de recursos financeiros de forma social e ambiental mais justa e eficaz, com redução dos conflitos sociais relacionados ao empreendimento.

Quadro 3 – (Continuação)

Nível	Problema	Recomendação	Forma de Viabilização	Ganhos Esperados
III TÉCNICO- -CONCEITUAL (continuação)	3. Atribuições do Poder Público têm sido repassadas para o empreendedor, no que diz respeito ao atendimento das condicionantes socioambientais. O empreendedor não consegue saber o que pode ser demandado em um processo de licenciamento e quanto deverá prever em seu orçamento para obter sua Licença Ambiental.	Disciplinar as atribuições do Estado e do empreendedor, no que se refere aos aspectos socioambientais, para que sejam definidas as condicionantes pertinentes ao processo de licenciamento.	Necessidade de edição de instrumento normativo por parte dos diversos entes da federação.	Possibilidade de o empreendedor elaborar o orçamento do seu empreendimento com mais propriedade, pois não terá surpresas no momento da definição das condicionantes da Licença Ambiental, com a consequente redução de prazo e custo do processo de licenciamento ambiental.
	1. Falta de integração dos instrumentos de gestão ambiental.	Integrar a Licença Ambiental com os instrumentos de gestão da biodiversidade (fauna e flora) e dos recursos hídricos, a exemplo da outorga do uso de recursos hídricos, da cobrança pelo uso da água e do enquadramento dos corpos d'água; da autorização de supressão da vegetação e demais autorizações referentes à proteção da fauna e flora (captura, coleta e transporte de material biológico), entre outros.	Aprimoramento dos procedimentos administrativos (portarias dos órgãos licenciadores e dos órgãos intervenientes).	Otimização do processo de licenciamento, com a redução de documentos, de fases, de tempo e de custos.
IV OPERACIONAL	2. Deficiência na gestão da informação e do conhecimento produzido nos processos de licenciamento ambiental.	1. Organizar as informações em um sistema georreferenciado, que possibilite sua utilização no processo de licenciamento, acessível ao empreendedor e à sociedade civil; 2. Integrar os sistemas de informações ambientais dos diversos entes federados com os cadastros técnicos de meio ambiente e com o Cadastro Ambiental Rural, entre outros.	Organização de uma base pública de dados, georreferenciada e acessível a todos.	Redução de tempo e custo para o empreendedor e para a máquina pública, em razão da organização do conhecimento técnico acumulado, o que irá permitir não só a tomada de decisões por parte do Poder Público, como também a redução dos estudos por parte do empreendedor.

Quadro 3 – (Continuação)

Nível	Problema	Recomendação	Forma de Viabilização	Ganhos Esperados
IV OPERACIONAL (continuação)	3. Falta orientação técnica do Poder Público para o empreendedor e para a sociedade em geral.	Aprimorar os critérios de avaliação de impactos ambientais e indicadores para cada tipo de empreendimento.	Elaboração de guias e manuais com indicações de metodologias para a avaliação dos impactos ambientais.	Redução do tempo e do custo na elaboração dos estudos ambientais que subsidiam o processo de licenciamento ambiental, com melhoria da sua qualidade.
	4. Falta de definição sobre o que deve ser efetivamente avaliado, no que se refere aos impactos ambientais, gerando grande demanda sobre o órgão licenciador, que não consegue dimensionar tempo e recursos humanos para fazer frente a suas obrigações.	1. Definir linha de corte quanto ao que deve ser licenciado em cada unidade da Federação, sob o ponto de vista de sua importância na geração de impactos ambientais; 2. Aprimorar os mecanismos diferenciados de controle ambiental para pequenos empreendedores e para empreendimentos de baixo impacto, com a adoção de mecanismos declaratórios por parte do empreendedor.	Necessidade de edição de instrumento normativo por parte dos diversos entes da Federação.	Atuação concentrada do órgão ambiental nos processos que efetivamente causem impacto ambiental, possibilitando o planejamento eficaz de seus recursos humanos e de tempo para o deferimento das Licenças Ambientais.
	5. Insegurança do empreendedor frente à diversidade de entendimento dos técnicos em relação à análise dos estudos ambientais.	Reduzir a subjetividade da atuação dos técnicos que atuam no processo de licenciamento ambiental.	Padronização de procedimentos e entendimentos, consolidados por parte da instituição licenciadora.	Redução da incerteza do empreendedor quando da análise dos estudos ambientais, com maior possibilidade de estimar custos e prazos.
V LEGAL	Existem lacunas e superposições de normas que devem ser editadas ou revisadas para dar eficiência processo de licenciamento ambiental.	1. Disciplinar o licenciamento ambiental em novas bases, levando-se em conta a simplificação dos processos, a racionalização da demanda e a melhoria da qualidade ambiental. 2. Aprimorar a legislação, para facilitar a integração e a cooperação dos entes federados no processo de licenciamento. 3. Disciplinar os instrumentos de ZEE, AAE, AAI, entre outros com abrangência territorial.	1 e 2. Necessidade de edição de instrumento normativo por parte dos diversos entes da federação. 3. Realização de estudos de ZEE, AAE, AAI e outros de abrangência territorial.	Redução das incertezas de ordem legal, que têm afligido o setor empresarial.

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise das normas e do conteúdo trazido nos estudos mencionados nas Referências Bibliográficas indicadas deste documento.

APÊNDICES

Apêndice A – Experiências internacionais no licenciamento ambiental: aspectos comparativos

(Alemanha, EUA, Canadá, Austrália, Chile, Portugal e Holanda)

Processo de Licenciamento	Instrumento	Brasil		Outros Países
I - Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)	AAE para certos tipos de planos e programas	Não	Sim	
	Vinculação da AAE aos projetos correspondentes	Não	Sim, exceto Canadá e Chile.	
II - Aspectos Técnicos	Órgão competente prepara guia para AIA	Não	Sim	
	TR padrão para tipo de empreendimento	Sim	Não	
	Parecer conclusivo da parte técnica	Sim	Sim	
III - Licenças ambientais 3.1. Prazos	Prazo de validade das licenças	Sim		Holanda, Portugal e Estados Unidos contam com previsão legal de prazos de validade das licenças ambientais. Alemanha, Canadá, Austrália e Chile não contam com essa exigência.
	Prazo para preparar Parecer Técnico	Sim	Sim	
	Licenciamento em três fases: LP, LI e LO	Sim		Nenhum dos Países selecionados adota tal procedimento.
3.2 Estudo de Impacto Ambiental (EIA)	Aprovação do EIA	Órgão ambiental		Cabe ao órgão ambiental aprovar o EIA em Portugal, Austrália, Chile e Canadá. Na Alemanha, Holanda, Estados Unidos e Canadá, essa aprovação é atribuição do órgão setorial ou órgão territorial.
	Estudo ambiental baseado em listas de tipos de projetos	Sim		Todos, exceto Austrália.
	Definição baseada na localização do empreendimento	Sim	Sim	
	Análise de impactos sociais	Sim,		Sim, com ressalvas para Alemanha e Austrália.
	Estudo ambiental baseado em TR ou guias	Sim		Somente o Chile não adota.
	Estudo deve apresentar alternativas	Sim		Somente Austrália e Chile não exigem.
	Pagamento de taxa para análise	Sim		Sim, exceto o Chile.
IV - Compensação Ambiental	Adota a Compensação Ambiental	Sim		Sim, exceto o Chile.
V - Monitoramento	Relatório de monitoramento	Sim	Sim	

(Continuação)

Processo de Licenciamento	Instrumento	Brasil	Outros Países
VI - Consulta pública e aos órgãos envolvidos	Consulta pública para decisão sobre o TR	Não	Holanda, Portugal, EUA, Canada e Austrália adotam essa prática.
	Consulta pública, durante a elaboração do EIA	Não	EUA, Canada e Austrália submetem a consulta pública. Portugal, Chile, Holanda e Alemanha não adotam essa prática.
	Parecer Técnico submetido a consulta pública, antes da sua emissão final	Não	A maioria não submete o Parecer Técnico a consulta pública. Somente EUA e Canadá adotam essa providência.
	Consulta pública no final do EIA	Sim	Sim
	Consulta a outros órgãos: biodiversidade, recursos hídricos, patrimônio, índio, energia nuclear (natureza consultiva)	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir do estudo *Avaliação de impacto ambiental: caminhos para o fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal: Sumário Executivo*/Diretoria de Licenciamento Ambiental – Brasília: Ibama, 2016. ps. 20 a 29.

Apêndice B – Tramitação do PL 3.729/2004

Desde 2004, quando foi apresentado pelos Deputados Luciano Zica – PT/SP, Walter Pinheiro – PT/BA, Zezéu Ribeiro – PT/BA e outros, o referido PL vem tramitando nas seguintes Comissões da Câmara de Deputados:

- **Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/CMADS** - iniciou sua atuação em relação ao referido PL em 07/07/2004 e contou com cinco relatores de diversos partidos, a saber: Cesar Medeiros – PT/MG (07/07/2004); Ricardo Tripoli – PSDB/SP (31/05/2007); André de Paula – DEM/PE (19/03/2009); Valdir Colato - PMDB/SC (28/03/2011); e José Luiz de França Penna – PV/SP (04/12/2013). Essa Comissão concluiu seus trabalhos em 14/10/2015, com a aprovação do parecer do relator, por unanimidade, depois de terem sido elaborados seis pareceres dos deputados que se ocuparam da relatoria dessa Comissão;
- **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural/CAPADR** - Incluída a partir do requerimento do Deputado Valmir Colato, em 06/11/2013, tendo sido designado como relator Moreira Mendes – PSD/RO, em 12/03/2014, cujo parecer foi aprovado, por unanimidade, em 14/05/2014, momento em que foram encerrados os trabalhos da Comissão;
- **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania/CCJC** - iniciou sua atuação em 11/05/2016, com a nomeação do relator Carlos Marun – PMDB/MS, que segue seus trabalhos tendo à frente como relator Marcos Rogério – DEM/RO (30/06/2016). Não há pareceres emitidos por parte dessa Comissão;
- **Comissão de Finanças e Tributação/CFT** - iniciou seus trabalhos em 28/19/2015, com a designação dos relatores Renzo Braz – PP/MG e Mauro Pereira – PMDB/RS (17/12/2015), tendo sido emitidos 13 Pareceres por parte do seu atual relator, sendo que o último deles, data de 29/08/2017, tendo ido a Plenário em 11/10/2017.

Pela extensa tramitação do PL que ora se comenta, percebe-se sua complexidade. Ele já foi a Plenário por 16 vezes, com uma maior concentração de atos processuais na Câmara de Deputados nos anos de 2016 e de 2017, com 10 reuniões nesses dois últimos anos. Ressalte-se que, durante os 14 anos de tramitação, esse Projeto foi arquivado e desarquivado, logo em seguida, em dois momentos: 2007 e 2011.

O balanço que se pode fazer desse processo legislativo é que dele vêm participando relatores de diversos partidos, que representam diferentes estados da Federação. Foram emitidos 20 pareceres pelos seus respectivos relatores, 13 dos quais realizados no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação - CTF, durante 2016 e 2017, o que mostra a concentração de interesse pela matéria nos últimos anos.

Durante esse processo, foram apensados 19 outros Projetos de Lei relacionados à temática do Licenciamento Ambiental, a saber: PLs 3.957/2004; 5.435/2005; 5.576/2005; 1.147/2007; 2.029/2007; 358/2011; 1.700/2011; 2.941/2011; 5.716/2013; 5.918/2013; 6.908/2013; 8.062/2014; 1.546/2015; 3.829/2015; 4.429/2016; 5.818/2016; 6.411/2016; 6.877/2017 e 7.143/2017. Até o presente momento, foram rejeitados os PLs de 5.576/2005; 1.147/2007; 2.029/2007; 6.908/2013 e 5.818/2016, cujos conteúdos não foram contemplados no Parecer 13 do Relator, Deputado Mauro Pereira, datado de 29 de agosto de 2017, cujo texto substitutivo será submetido à aprovação do Plenário da Câmara de Deputados.

De acordo com o texto substitutivo, o PL 3.729/2004 se estrutura a partir de quatro capítulos:

- Das Disposições Preliminares;
- Do Licenciamento Ambiental;
- Da Avaliação Ambiental Estratégica; e
- Das Disposições Complementares e Finais.

O Capítulo que trata do Licenciamento Ambiental (Capítulo II) traz nove seções, a saber:

- Das Disposições Gerais sobre o Licenciamento Ambiental;
- Dos Procedimentos de Licenciamento Ambiental;
- Do Licenciamento Ambiental Corretivo;
- Do EIA e demais Estudos Ambientais;
- Da Disponibilização de Informações ao Público;
- Da Participação Pública;
- Da Participação das Autoridades Envolvidas;
- Dos Prazos Administrativos; e
- Das Despesas do Licenciamento Ambiental.

Apêndice C – Regulamentação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental

Nº	Temas para Regulamentação	Arts. do PL	Instrumento Legal	Entidade Regulamentadora
1	Tipologia e procedimentos de empreendimentos ou atividade sujeitos a licenciamento.	§§ 1º e 2º do art. 3º	Resoluções	Colegiados Deliberativos do Sisnama (Conama, Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente).
2	Adequação da legislação para contemplar os novos tipos de licença ambiental e procedimentos relacionados.	arts. 4º e 6º	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios.
3	Condições especiais no processo de licenciamento, em razão da adoção de novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental e outras medidas que permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e critérios estabelecidos pela legislação ambiental.	art. 9º	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios.
4	Crítérios básicos referentes à componente locacional e ao potencial poluidor (natureza e porte).	§§ 1º e 2º do art. 12 , e arts. 3º e 43	Decretos e Portarias	1. <i>No caso de critério locacional</i> : edição de Decreto do Chefe do Executivo Federal, mediante proposta da Comissão Tripartite Nacional, com desdobramentos posteriores em normas estaduais, distritais e municipais; 2. <i>No caso de critérios de potencial poluidor</i> : edição de portarias dos órgãos licenciadores, até que sejam publicadas as resoluções pertinentes.
5	Crítérios para exigência do EIA (independente da localização do empreendimento) e simplificação do procedimento de licenciamento com EIA/RIMA (duas licenças).	§§ 2º e 3º do art. 13 ; inciso I do art. 4º	Resoluções e Portarias	Colegiados Deliberativos do Sisnama e órgãos licenciadores da União, Estados/DF e Municípios, mediante a edição de portaria (até que sejam publicadas as resoluções pertinentes).
6	Procedimento simplificado de licenciamento ambiental.	art. 14	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios.
7	Procedimento por adesão e compromisso.	art. 17	Resoluções	Colegiados Deliberativos do Sisnama.
8	Conteúdo do EIA/RIMA.	arts. 20 e 21	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados e Municípios/DF e Colegiados Deliberativos do Sisnama.
9	Banco de dados, prazo de validade e sigilo das informações.	art. 23 ; §§ 2º e 3º do art. 25	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios.
10	Processos participativos no licenciamento ambiental: pela internet, audiência pública, consulta pública, reuniões técnicas (presenciais ou via internet).	arts. 28 e 29	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios
11	Caráter vinculante da manifestação do órgão gestor de UC, nos casos de EIA.	art. 30	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios

(Continuação)

Nº	Temas para Regulamentação	Arts. do PL	Instrumento Legal	Entidade Regulamentadora
12	Atuação das autoridades envolvidas nas diversas etapas do processo de licenciamento: elaboração de TR, inclusão de propostas de condicionantes, acompanhamento e implementação das condicionantes e prazos.	art. 32	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios
13	Autorizações e outorgas dos órgãos intervenientes do Sisnama no processo de licenciamento.	art. 36	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios
14	Isenção de pagamento de taxas ou outras despesas para emissão da declaração de não sujeição ao licenciamento.	§ 7º do art. 7º ; § 3º do art. 37	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios
15	AAE como instrumento de integração entre políticas setoriais, territoriais e de sustentabilidade ambiental, com diretrizes para o licenciamento ambiental.	art. 38	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios
16	Outros mecanismos de integração entre a Licença Ambiental e os instrumentos de ordenamento territorial.	§ 3º do art. 39	Leis, Decretos e Portarias	União, Estados/DF e Municípios
17	Orientações técnicas e medidas de caráter mitigatório ou compensatório referentes às situações de emergência ou estado de calamidade.	§ 2º do art. 44	Portarias dos órgãos licenciadores	União, Estados/DF e Municípios

Fonte: Elaboração própria.

REFERÊNCIAS

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Proposta da Indústria para o aprimoramento do licenciamento ambiental.** Brasília: CNI, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **As barreiras da burocracia:** o setor elétrico. Brasília: CNI, 2015a.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Proposta da indústria para aprimoramento do licenciamento ambiental:** setor elétrico. Brasília: CNI, 2015b.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **As barreiras da burocracia:** o setor portuário. Brasília: CNI, 2016.

COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. **Licenciamento ambiental e governança territorial:** registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

HOFFMAN, Rose Mirian. Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil, In: COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (Orgs.). **Licenciamento ambiental e governança territorial:** registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Avaliação de impacto ambiental:** caminhos para o fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal. Brasília: Ibama, 2016.

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL INCIDENTE

CONSTITUIÇÕES Federal /88 e Estaduais/89:

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS (Oito estados a serem definidos pela CNI).

LEIS:

BRASIL. LEI 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências.

BRASIL. LEI 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

BRASIL. LEI 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências.

BRASIL. LEI 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR 140, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.

DECRETOS:

BRASIL. DECRETO 8.437, DE 22 DE ABRIL DE 2015. Regulamenta o disposto no art. 7º, caput, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.

RESOLUÇÕES:

RESOLUÇÃO CONAMA 1, DE 23 DE JANEIRO DE 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para avaliação de impacto ambiental (alterada pelas Resoluções 11/86 (alterado o art. segundo); no 5/87 (acrescentado o inciso XVIII); 237/97 (revogados os art. terceiro e sétimo).

RESOLUÇÃO CONAMA 9, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental.

RESOLUÇÃO CONAMA 237, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1997. Dispõe sobre Licenciamento Ambiental.

RESOLUÇÃO CONAMA 279, DE 27 DE JUNHO DE 2001. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental

RESOLUÇÃO SMA - 88, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2008. Define as diretrizes técnicas para o licenciamento de empreendimentos do setor sucroalcooleiro no Estado de São Paulo. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

PORTARIAS:

PORTARIA INTERMINISTERIAL 60, DE 24 DE MARÇO DE 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-Ibama.

INSTRUÇÕES NORMATIVAS:

INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA 184, DE 17 DE JULHO DE 2008. Estabelece, no âmbito desta autarquia, os procedimentos para o licenciamento ambiental federal (que altera e acresce dispositivos sobre a IN IBAMA 14/2017).

INSTRUÇÃO NORMATIVA IPHAN 001, DE 25 DE MARÇO DE 2015. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018

1. Segurança Jurídica e Governança: o problema e a agenda
2. Segurança Jurídica e Governança na Infraestrutura
3. Segurança Pública: a importância da governança
4. O Brasil na OCDE: um caminho natural
5. Saúde Suplementar: uma agenda para melhores resultados
6. Educação: a base para a competitividade
7. Ensino de Engenharia: fortalecimento e modernização
8. Financiamento Privado de Longo Prazo: uma agenda para fortalecer o mercado de debêntures
9. Licenciamento Ambiental: propostas para a modernização
10. Biodiversidade: as oportunidades do uso econômico e sustentável
11. Mudanças Climáticas: estratégias para a indústria
12. Economia Circular: o uso eficiente dos recursos
13. Segurança Hídrica: novo risco para a competitividade
14. Modernizar a Tributação Indireta para Garantir a Competitividade do Brasil
15. Tributação da Renda de Pessoas Jurídicas: o Brasil precisa se adaptar às novas regras globais
16. Tributação sobre a Importação e Exportação de Serviços: mudar para uma indústria competitiva
17. Tributação no Comércio Exterior: isonomia para a competitividade
18. Relações de trabalho: caminhos para continuar a avançar
19. Modernização Previdenciária e da Segurança e Saúde no Trabalho: ações para avançar
20. Privatização da Infraestrutura: o que falta fazer?
21. Sistema Portuário: avanços, problemas e agenda
22. Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações
23. Transporte Ferroviário: colocando a competitividade nos trilhos
24. Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional
25. Grandes Obras Paradas: como enfrentar o problema?

26. Energia Elétrica: custos e competitividade
27. Insumos Energéticos: custos e competitividade
28. Gás Natural: mercado e competitividade
29. Térmicas na Base: a escolha inevitável
30. Telecomunicações: modernização do marco institucional
31. Inovação: agenda de políticas
32. Indústria 4.0 e Digitalização da Economia
33. Compras Governamentais e Desenvolvimento Tecnológico: a experiência internacional e propostas para o Brasil
34. Propriedade Intelectual: uma agenda para o desenvolvimento industrial
35. Governança do Comércio Exterior: aperfeiçoamento de instituições e competências
36. Acordos Comerciais: as prioridades
37. Barreiras Comerciais e aos Investimentos: ações para abrir mercados
38. Investimentos Brasileiros no Exterior: superando os obstáculos
39. Defesa Comercial: agenda para um comércio justo
40. Financiamento e Garantias às Exportações: mais eficácia no apoio ao exportador
41. Facilitação e Desburocratização do Comércio Exterior Brasileiro
42. Documentos Aduaneiros: comércio exterior sem amarras
43. Política Industrial Setorial: conceitos, critérios e importância (*esse documento será divulgado em um seminário específico dedicado ao tema*)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes

Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi

Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha

Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros

Diretor

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria CNI/SP

Carlos Alberto Pires

Diretor

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

Elisa Romano Dezolt
Percy Baptista Soares Neto
Equipe Técnica

Mayumi Gravina Ogata
MGO Consultoria e Planejamento Ambiental Ltda.
Consultor

Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022**Diretoria de Políticas e Estratégia - DIRPE**

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Renato da Fonseca
Samantha Ferreira e Cunha
Maria Carolina Correia Marques
Mônica Giágio
Fátima Cunha

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves
Gerente-Executiva

André Augusto Dias
Produção Editorial

Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Gerente-Executivo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

ZPC Comunicação
Revisão Gramatical

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

Athalaia Gráfica e Editora
Impressão



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



ISBN 978-85-7957-200-5



9 788579 572005