



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

## PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022

**Versão preliminar**

# 16 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DESENVOLVIMENTO COM CONSERVAÇÃO

Fator-chave do Mapa Estratégico da Indústria:  
**Recursos Naturais e Meio Ambiente**

Brasília  
2022



## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| RESUMO EXECUTIVO .....  | 04 |
| INTRODUÇÃO .....  | 06 |
| 1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL.....                                    | 08 |
| 2 VISÃO DO SETOR INDUSTRIAL QUANTO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....           | 10 |
| 3 PRINCIPAIS DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....    | 12 |
| 4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: PAÍSES DO G7 E DO BRICS.....                   | 20 |
| 5 ANÁLISE DO CONTEÚDO DO PROJETO DE LEI 2.159/2021 DO SENADO FEDERAL.....     | 24 |
| 6 PROPOSTAS .....   | 30 |
| REFERÊNCIAS.....  | 32 |
| APÊNDICES.....  | 36 |
| LISTA DOS DOCUMENTOS COM AS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022..... | 48 |



## RESUMO EXECUTIVO

O processo de licenciamento ambiental vigente reflete o modelo burocrático e cartorial que tem regido a Administração Pública brasileira, com alto custo para o empreendedor.

Devido à falta de clareza desse processo – com ampla margem para a atuação discricionária dos agentes públicos que nele atuam – o empreendedor fica exposto a extrema insegurança jurídica. Isso prejudica o desenvolvimento da atividade econômica, que precisa de um ambiente regulatório estável e previsível para prosperar.

É importante que se diga que o setor industrial compreende a importância da Licença Ambiental como um dos instrumentos de proteção ambiental. É por intermédio do licenciamento ambiental que são avaliados os potenciais e efetivos danos ao meio ambiente dos empreendimentos ou atividades, mediante a elaboração e análise de estudos prévios.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), foi instituída há mais de quatro décadas pela Lei 6.938/1981, de modo que se encontra desatualizada e demanda revisão. Nesse contexto, são oportunas as discussões que ocorrem no âmbito do Projeto de Lei do Senado Federal 2.159/2021 (conhecido como Lei Geral do Licenciamento Ambiental), por meio do qual poderão ser revistos e sanados os obstáculos que vêm sendo identificados ao longo da aplicação desse instrumento.

Os principais problemas identificados nessas décadas de implementação do licenciamento ambiental são o excesso de burocracia; a falta de clareza das etapas e critérios; o elevado custo dos estudos ambientais requeridos; e o longo período para sua conclusão. Tudo isso exaure a capacidade do setor empresarial de suportar os prazos e o ônus dele decorrente.

Um caminho para desburocratizar o processo de licenciamento sem perda da qualidade ambiental é promover sua integração aos instrumentos de planejamento ambiental. Tais instrumentos, muito adotados internacionalmente, são pouco utilizados no Brasil, e se destinam à avaliação do território do ponto de vista de desenvolvimento econômico e restrições ambientais. Assim, estudos já realizados permitem o aproveitamento de informações, que conferem maior agilidade ao processo de licenciamento de atividades específicas, sendo possível, inclusive, já liberar de licenciamento as atividades já previstas para aquele território.

São exemplos desses instrumentos o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a Avaliação Ambiental Integrada (AAI). Contudo, esses dois últimos instrumentos sequer contam com disciplinamento específico na legislação ambiental brasileira.

Este documento apresenta propostas para aprimorar o licenciamento ambiental com a aprovação de uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental. A lei deve contemplar o fortalecimento da gestão territorial, com aproveitamento dos instrumentos de planejamento ambiental, o estímulo ao compartilhamento de dados e a desburocratização e simplificação do processo, sem perda de qualidade ambiental.

## INTRODUÇÃO

Da forma como vem sendo implementado no país, o processo de licenciamento ambiental não é satisfatório. Trata-se de procedimento burocrático, de custo elevado e que inibe o desenvolvimento de atividades produtivas.

A falta de clareza e a discricionariedade dos agentes que atuam no processo de licenciamento ambiental, entre outros fatores, geram incertezas e insegurança jurídica, que permanecem mesmo após a emissão das licenças ambientais pelo órgão competente.

A defesa ambiental é um dos princípios da Ordem Econômica e Financeira do país, conforme determinado pela Constituição de 1988<sup>1</sup>, razão pela qual não há que se falar em desenvolvimento econômico sem a garantia da defesa ambiental. No entanto, as deficiências no processo de licitação não conferem as condições necessárias para o desenvolvimento econômico do país, que também deve ser considerado, conforme previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei 6.938/1981.

O setor industrial compreende a importância da Licença Ambiental como um dos instrumentos de defesa do meio ambiente. Afinal, é por intermédio desse instrumento que são avaliados os potenciais e efetivos danos ao meio ambiente, que possam ser causados pelos empreendimentos ou atividades, mediante a elaboração e análise de estudos ambientais prévios. Dessa forma, as licenças ambientais atendem a um dos importantes princípios da legislação ambiental: o Princípio da Prevenção, sobre o qual se baseia a Política Nacional do Meio Ambiente.

Após quatro décadas de implementação dessa política ambiental brasileira, há a necessidade de se revisar todo o processo de licenciamento ambiental, tendo em vista as lições aprendidas ao longo desses anos. Além disso, a atualização permitirá o ajuste da legislação às atuais exigências decorrentes da competitividade econômica a que se encontra submetido o setor industrial brasileiro, no contexto global.

Atualmente, está sendo debatido no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado Federal 2.159/2021, conhecido como “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”. O grande desafio é equilibrar a resolução dos problemas econômicos causados pelo sistema atual de licenciamento, com a garantia de conservação dos ativos ambientais do país.

O texto do Projeto de Lei analisado neste estudo é aquele finalizado na Câmara de Deputados, cujos trabalhos se encerraram em 18 de maio de 2021, após ter tramitado por 17 anos naquela casa legislativa (PL 3.729/2004).

---

<sup>1</sup> Conforme disposições do art. 2º da Lei 6.938/81 e do inciso VI do art. 170 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), respectivamente.



# 1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

A Licença Ambiental estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser observadas e cumpridas para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos capazes de causar degradação ambiental<sup>2</sup>.

O processo de licenciamento ambiental deve levar em conta os estudos relacionados com os meios físico, biótico, social e econômico, entre outros. Essa ampla gama de informações implica a participação de inúmeras instituições na análise desses estudos, o que significa que o processo de licenciamento não depende de um único órgão governamental.

O modelo de licenciamento ambiental do país é estruturado em três fases: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), que examinam, respectivamente, a viabilidade ambiental, a instalação e a operação do empreendimento<sup>3</sup>. A obrigatoriedade da renovação periódica da licença ambiental faz com que seja acrescida outra modalidade: a renovação da Licença de Operação (LO).

Assim, o empreendimento industrial lida com a regulação ambiental durante toda a sua existência: antes do seu início, durante a instalação, na fase de operação, na renovação periódica e na sua desativação.

Essas Licenças Ambientais são deferidas por órgãos ambientais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), de acordo com as atribuições administrativas estabelecidas pela Lei Complementar 140/2011<sup>4</sup>. Esse instrumento legal fixa normas para a cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, a proteção do meio ambiente; o combate à poluição, em qualquer de suas formas; a preservação das florestas, da fauna e da flora<sup>5</sup>.

No entanto, a integração entre as diversas esferas administrativas, na prática, enfrenta dificuldades, devido à necessidade de disciplinamento de aspectos de ordem legal; de fortalecimento institucional; e de capacitação de recursos humanos, entre outros.

No contexto da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei 6.938/1981, a Licença Ambiental é um dos 13 instrumentos que buscam colocar em prática essa política pública<sup>6</sup>. Esses instrumentos gerenciais podem ser assim agrupados:

---

<sup>2</sup> Para definição formal, consultar o inciso II do art. 1º da Resolução Conama 237/97.

<sup>3</sup> Conforme estabelece o art. 8º da Resolução Conama 237/97.

<sup>4</sup> As atribuições da União, dos estados/Distrito Federal e dos municípios, quanto ao licenciamento ambiental, encontram-se estabelecidas, respectivamente, nos arts. 7º (incisos XIV e XV e suas alíneas), 8º (incisos XIII, XIV e XV) e 9º (incisos XIII, XIV e XV) da referida Lei Complementar.

<sup>5</sup> Conforme estabelecem os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

<sup>6</sup> Conforme art. 9º da Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente.

- **de planejamento:** diz respeito ao zoneamento ambiental e à criação de espaços territoriais especialmente protegidos;
- **de controle ambiental:** diz respeito à avaliação de impactos ambientais no contexto do licenciamento ambiental;
- **de incentivos à tecnologia:** diz respeito à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia;
- **de apoio técnico e de prestação de informações ambientais:** diz respeito ao 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; e
- **de natureza econômica:** diz respeito à concessão florestal, servidão ambiental e seguro ambiental.

Apesar da existência de mais de uma dezena de instrumentos, a prática da Administração Pública tem centrado sua gestão no processo de licenciamento ambiental, o que tem causado distorções na condução dessa política. Por essa razão, o atual momento é propício para a discussão da futura “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, cujo PL atualmente tramita no Senado Federal.

## 2 VISÃO DO SETOR INDUSTRIAL QUANTO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Para saber o que o setor industrial pensa sobre o licenciamento ambiental, a CNI consultou 583 indústrias em 2019. Essa pesquisa mostrou que o setor compreende bem o papel do licenciamento ambiental, tanto na defesa ambiental como na melhoria da gestão de seu empreendimento, conforme se vê pelo resultado que se segue<sup>7</sup>:

- 95,4 % consideraram o licenciamento ambiental importante para a conservação do meio ambiente, embora 55,2% acreditem que o atual modelo não atinja esse objetivo;
- 84 % mencionaram que o licenciamento ajuda na melhoria da qualidade da gestão ambiental do seu empreendimento; e
- 65,5 % ponderaram que esse instrumento não deve ser apenas mais uma forma de arrecadação de tributos pelo Estado.

Contudo, o setor empresarial elencou algumas inconsistências decorrentes da aplicação do licenciamento ambiental, que tornam o processo mais custoso e demorado, sem contribuir para o alcance de seus objetivos de proteção ambiental.

Dentre as inconsistências apontadas, destaca-se a desvinculação do licenciamento dos instrumentos gerenciais de outras políticas públicas, incluindo aqueles relacionados com a governabilidade territorial. O fato de tramitar em inúmeras instituições – com muita burocracia, grande quantidade de documentos, etapas, prazos e alto custo, além de pouca valorização e organização das informações produzidas – também representa um obstáculo à maior eficiência do instrumento.

O processo de licenciamento ambiental também é afetado por conflitos de competências entre os diversos entes federados, que demandam muito tempo para sua resolução, o que acaba impactando o prazo e o custo dos empreendimentos e atividades.

Além disso, padece de falta de racionalidade sobre o que deve ser avaliado, sob o ponto de vista da viabilidade ambiental dos empreendimentos e atividades, o que sobrecarrega os órgãos ambientais e as entidades intervenientes, que contam com poucos recursos humanos, financeiros e tecnológicos.

---

<sup>7</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. Licenciamento ambiental: o setor industrial defende regras claras e celeridade no processo de licenciamento ambiental. **Fact Sheet**, ago. 2021.

Quanto ao excesso de burocracia, foi ressaltado que o instrumento baseia-se no procedimento trifásico de licenças ambientais, sem vislumbrar a simplificação desses procedimentos para micro e pequenos empreendimentos. Também não estimula investimentos em novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que possam se traduzir em efetivos ganhos ambientais. Na grande maioria dos casos, os esforços da iniciativa privada não são reconhecidos como um diferencial na definição de prazos e de análise, validade e renovação das licenças.

Tudo isso traz uma série de consequências ao empreendedor, que tem de atender às exigências do órgão licenciador, no sentido de suprir a falta dos demais instrumentos, em especial, os de planejamento, que regulam a ocupação do território. Cabe ressaltar que compete somente à Administração Pública elaborá-los, a exemplo do Zoneamento Ambiental e a criação de espaços protegidos.

Nem sempre o empreendedor consegue entender, com clareza, a totalidade dos processos referentes à matéria, pois muitos aspectos dependem do poder discricionário do técnico e das instituições que participam do processo de licenciamento ambiental.

Tais situações fazem com que, muitas vezes, o empreendedor, tenha que desembolsar recursos financeiros não previstos no seu orçamento, além do risco de perder prazos, o que acarreta pagamento de multas e rompimento de contratos, fatos graves para qualquer empreendimento empresarial.

Tais situações deixam o empreendedor exposto à insegurança jurídica, fato que pode ocorrer até mesmo depois de ter sido deferida a licença ambiental por parte do órgão ambiental competente.

## 3 PRINCIPAIS DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Toda política pública precisa ser revista periodicamente, tanto em razão dos problemas identificados na sua implementação, como em razão de alterações históricas, sociais e econômicas.

Após quatro décadas da implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, é possível detectar a necessidade de revisão dos procedimentos de licenciamento ambiental.

Esse processo deve contar com a participação das atividades reguladas, que contribuem para a identificação dos problemas enfrentados com a atual legislação. As seções a seguir apresentam uma compilação dos principais problemas no atual processo de licenciamento ambiental, identificados a partir de estudos e diagnósticos, realizados ao longo dos anos.

### 3.1 Falta de visão estratégica do licenciamento ambiental

Alguns dos principais problemas do licenciamento ambiental no Brasil decorrem da concentração da atuação estatal para a proteção ao meio ambiente, quando, na verdade, essa atuação deveria ser complementar ao planejamento ambiental estratégico.

O planejamento ambiental estratégico deve ser realizado para cada unidade territorial e contemplar suas características ambientais e econômicas, com mapeamento das potencialidades e riscos inerentes àquele território.

Por exemplo, uma região com um rio deve ter um mapeamento da quantidade de água que pode ser retirada, sem prejudicar a vida aquática e o fornecimento de água para a população local. Deve ter também realizado um estudo que determine a região de vegetação nativa que deve ser protegida, em função da proximidade de área com especial interesse ecológico ou da ocorrência de espécies ameaçadas de extinção. Outro estudo deve ainda focar as atividades econômicas que podem se beneficiar dos recursos naturais daquela região, sem comprometer a qualidade ambiental.

A combinação dessas informações pode gerar um perfil de risco específico para aquela região, que determine o nível de escrutínio a que um empreendimento deve ser submetido. Atividades consideradas de baixo risco podem ser dispensadas completamente do processo de licenciamento ou podem ter um processo simplificado. Podem-se, inclusive, determinar os procedimentos necessários para cada nível de risco, associado a cada atividade econômica.

Caso todos esses estudos tenham sido realizados e estejam disponíveis, as empresas podem utilizar essas informações para avaliar a viabilidade ambiental de um investimento, antes de comprometer uma grande quantidade de capital e tempo na elaboração de estudos.

Além disso, ao solicitar a licença ambiental, o órgão ambiental responsável pode aproveitar as informações já disponibilizadas sobre a região para tomar sua decisão. Caso a atividade proposta já esteja mapeada e dentro dos parâmetros estabelecidos para a região, o processo de licenciamento pode até ser dispensado.

Caso seja necessária alguma informação adicional, o tempo de elaboração dos estudos e o custo devem ser muito inferiores, dado que já haverá uma grande quantidade de informações iniciais para embasar esses estudos.

Diversos instrumentos cumprem esse papel de planejamento ambiental estratégico. Um deles é o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), cujas diretrizes, de um modo geral, indicam a necessidade de serem observadas as previsões definidas para cada zona, o que possibilita a integração dos instrumentos de planejamento com os de controle ambiental<sup>8</sup>. Contudo, esse olhar do zoneamento, com foco no licenciamento, nem sempre se verifica nos estudos elaborados nas diversas instâncias administrativas.

Do ponto de vista estratégico, especialmente quando se trata das escalas regional e estadual, o ZEE deve ser entendido como um instrumento de estímulo e indução ao desenvolvimento econômico e social.

Em determinados tipos de ZEE – especialmente aqueles realizados em escala cartográfica de maior detalhe – são discriminadas as tipologias de empreendimentos e as atividades desejáveis e estimuladas para cada zona.

O Zoneamento Ambiental, nas suas diversas modalidades, pode também definir estímulos creditícios, fiscais e tributários, em consonância com as potencialidades e as limitações ambientais previstas para cada zona.

A interface entre o licenciamento ambiental e o ZEE precisa ser aprimorada, mediante a indicação de diretrizes explícitas para o licenciamento, fato que nem sempre se tem verificado nos inúmeros zoneamentos elaborados por diversas instâncias administrativas, cujas informações se encontram consolidadas no site do Ministério do Meio Ambiente<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Um exemplo disso é o Zoneamento Agroambiental para o Setor Sucoalcooleiro do Estado de São Paulo (ZAA) posto em vigência pela Resolução SMA 088/2008, que disciplina o plantio da cana-de-açúcar no referido estado.

<sup>9</sup> Ver a consolidação das informações sobre os Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEE), elaborados por diversos entes federados até 2018, na página do Ministério do Meio Ambiente (MMA), no link:

Outros instrumentos de planejamento territorial, de natureza estratégica, têm importância para efeito do deferimento das Licenças Ambientais, tais como: os Planos de Recursos Hídricos, o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) e os Planos de Manejo de Unidades de Conservação, entre outros.

Nesse rol, 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.

Da mesma forma, destaca-se a relevância da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), instrumento que avalia as consequências ambientais de políticas, planos e programas, em geral do setor público, relacionados a ações mais amplas que projetos individuais (Sánchez, 2008). Esse instrumento permite identificar as possíveis arestas que possam advir entre a regulação ambiental e a promoção da atividade econômica. No âmbito da AAE, os instrumentos da política de meio ambiente e os das políticas setoriais podem ser potencializados, com redução de tempo e custo para a atividade empresarial.

Ressalte-se, contudo, que tanto a AAI como a AAE ainda não estão disciplinadas na legislação ambiental brasileira, o que demonstra a existência de uma grande lacuna legislativa que precisa ser sanada no menor tempo possível, para poder conferir natureza estratégica ao licenciamento, enquanto instrumento de controle ambiental.

A falta de planejamento ambiental estratégico faz com que todas as informações necessárias para a concessão de uma Licença Ambiental sejam demandadas durante o processo. Como muitas vezes não se tem conhecimento da realidade local, isso se converte em inúmeras demandas por informações e estudos – muitas vezes imprevisíveis e elaborados em tempos diferentes – durante o processo de licenciamento, o que onera demasiadamente as empresas.

## 3.2 Demora no deferimento das licenças ambientais

Os impactos da legislação ambiental para a máquina pública também não são desprezíveis. Como se trata de um ambiente muito regulado, acabam sendo examinados os impactos ambientais, potenciais e efetivos de empreendimentos e atividades que não deveriam ser objeto de grandes preocupações, em razão do baixo impacto ambiental que promovem.

---

[https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80253/Estados/Informacoes\\_ZEE\\_2018\\_novo.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80253/Estados/Informacoes_ZEE_2018_novo.pdf). Acesso em 20 dez. de 2021.

Isso acarreta significativo aumento de fluxo de trabalho e, conseqüentemente, morosidade na atuação das agências licenciadoras. Por mais que queiram, essas agências não conseguem reunir uma quantidade de profissionais suficiente para atender à demanda. Conseqüentemente, pequenos, médios e grandes empreendimentos passam a ser examinados por uma equipe técnica multidisciplinar sobrecarregada.

Outro motivo de atraso para a liberação das licenças ambientais é a insegurança jurídica para os servidores públicos, principalmente em função da possibilidade de responsabilização penal pelo Ministério Público, com base na Lei dos Crimes Ambientais<sup>10</sup>.

Para dirimir esse risco, os servidores são induzidos a sempre solicitar um parecer à Procuradoria Jurídica da instituição a que pertencem, para ter o conforto de se manifestar, tecnicamente, sobre o licenciamento ambiental de determinado empreendimento ou atividade.

Outro ponto relevante diz respeito à interpretação incorreta dos municípios onde se localizam os empreendimentos, quanto aos requerimentos necessários para a emissão da certidão de conformidade da Prefeitura Municipal no processo de licenciamento ambiental.

Essa certidão deveria ser meramente declaratória, atestando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo<sup>11</sup>.

Na prática, alguns municípios condicionam a emissão da certidão ao atendimento de necessidades e carências do Poder Público municipal, o que onera o empreendedor, impacta o cronograma e eleva o custo de suas atividades.

Ressalte-se, ainda, a necessidade da oitiva de outros órgãos do setor público, como a Fundação Palmares, Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), entre outros, a depender da localidade em que se insere o empreendimento, fato que impacta o tempo de resposta da administração pública.

O Apêndice A sintetiza os passos e prazos para se obter uma licença ambiental a partir da interveniência dos diversos órgãos mencionados, mostrando como é burocrática e morosa a tramitação de um processo de obtenção de uma licença ambiental.

Além dos extensos prazos legais, estudos da CNI demonstram o quanto têm sido desconsiderados, de um modo geral, os prazos legais para deferimento de licenças ambientais. Nos empreendimentos hidrelétricos, 34 meses é a média de tempo que o Ibama

---

<sup>10</sup> Ver o disposto no Parágrafo único do art. 67 da Lei 9.605/98, que estabelece a modalidade culposa do funcionário público que concede a licença ambiental.

<sup>11</sup> Ver a exigência expressa no § 1º do art. 10 da Resolução Conama 237/97.

leva para deferir a referida licença. Enquanto isso, no setor portuário, estudo específico mostra os prejuízos causados pela morosidade do setor público no deferimento das licenças ambientais, entre outros aspectos que dificultam o funcionamento desses empreendimentos.

Trata-se de prejuízos econômicos que decorrem da demora, custo e imprevisibilidade do trâmite ambiental; da falta de clareza nos Termos de Referência para os estudos ambientais; e da insuficiência na estrutura dos órgãos competentes para lidar com o grande volume de processos.<sup>12</sup>.

Nos estados, essa situação de morosidade se repete: levam-se, em média, 28 meses para se obter uma licença ambiental, podendo chegar a 7 anos em alguns casos, segundo a CNI.<sup>13</sup>.

Em que pese a demora na prestação dos serviços da Administração Pública em relação ao licenciamento ambiental, não se pode deixar de mencionar que a capacitação dos municípios (“órgão local” do Sistema Nacional de Meio Ambiente) vem reduzindo a quantidade de processos em nível estadual, o que é relevante para a descentralização administrativa.<sup>14</sup>.

Os entes federados têm-se esforçado na busca de soluções que visem minimizar o excesso de burocracia. Nesse sentido, podem ser citadas algumas experiências que vêm sendo realizadas pelos estados, especialmente quanto a:

**Quadro 1 – Experiências realizadas pelos estados**

|   |  |
|---|--|
| 1. Licenciamento ambiental por autodeclaração | São Paulo e Ceará  |
| 2. Licenciamento por adesão e compromisso     | Bahia e Espírito Santo   |
| 3. Dispensa de licenciamento <i>online</i>    | Paraná, Maranhão, Paraíba, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo, Tocantins, Piauí e Distrito Federal |
| 4. Aproveitamento de estudos                  | Espírito Santo   |

<sup>12</sup> Conforme os estudos da CNI *Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental: Setor Elétrico*, de 2015, p. 33; e *As Barreiras da Burocracia: o Setor Portuário*, de 2016, p.36.

<sup>13</sup> De acordo com informações trazidas no estudo da CNI *Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental*, 2013, p. 20.

<sup>14</sup> Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental. Assim, se o município não conta com órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até que eles sejam criados, conforme estabelece o art. 15, II da Lei Complementar 140/2011.

|   |  |
|---|--|
| ambientais de outros empreendimentos  |  |
| 5. Licenciamento eletrônico   | Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Piauí e Tocantins |
| 6. Licenciamento concomitante de licenças; ampliação dos prazos de validade das licenças ambientais; manifestação não vinculante; e prazo determinado para a manifestação dos órgãos intervenientes | Minas Gerais   |

Fonte: Elaborado pela CNI com base em dados extraídos dos sites do Governo de São Paulo e Brasília.

Contudo, as experiências têm mostrado a necessidade do amparo de uma lei geral de licenciamento, pois muitas das iniciativas implementadas vêm sendo legalmente questionadas, gerando ainda mais insegurança jurídica para quem empreende. Não se pode deixar de mencionar, também, a insegurança dos servidores e das agências licenciadoras que tentam implementar inovações na gestão pública e que acabam, de certa forma, tendo suas iniciativas coibidas.

### 3.3 Alto custo do processo de licenciamento ambiental

As análises ambientais necessárias para subsidiar o processo de licenciamento ambiental são muito caras e difíceis de serem produzidas, pois, muitas vezes, dependem de dados primários, que devem ser coletados ao longo de determinados períodos do ano.

Caso esses estudos estivessem disponibilizados em um sistema de informações, colocado à disposição dos interessados, poderiam ser aproveitados em outros processos administrativos, o que reduziria significativamente os custos.

Ressalte-se que o sistema de informações está previsto no rol de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, bem como em todos os subsistemas estaduais e municipais. No

entanto, raramente os entes federados contam com dados e informações organizados, capazes de subsidiar o processo de licenciamento ambiental.

Por essa razão, o empreendedor tem que gerar novas informações para instruir os processos administrativos de licenças ambientais, despendendo recursos financeiros e tempo para atender às demandas dos Termos de Referência, apresentados pelos órgãos licenciadores.

Nesse contexto, os estudos ambientais se acumulam nos órgãos ambientais, com informações úteis que se desatualizam continuamente e com poucas pessoas tendo acesso a elas, mesmo sabendo da natureza pública de que são dotadas.

Assim, o que se vê é a desvalorização do conhecimento que subsidia as licenças ambientais, adquirido mediante grandes esforços técnico-financeiros, empreendidos na produção e análise dos estudos requeridos.



## 4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: PAÍSES DO G7 E DO BRICS

Considerando-se as dificuldades até aqui apontadas, é importante conhecer como outros países aplicam o instrumento do licenciamento ambiental.

As experiências analisadas são referentes a países que subscreveram os mesmos acordos e protocolos sobre meio ambiente que o Brasil, de modo que suas práticas observam os mesmos compromissos internacionalmente assumidos.<sup>15</sup>

Embora respeitem os mesmos princípios acordados internacionalmente, a forma como esses países implementam o licenciamento ambiental atende às especificidades de cada administração pública. Nesse contexto, processos mais eficientes tornam-se vantagens competitivas frente à economia globalizada.

Diante desses pressupostos, a CNI considerou relevante conhecer como se comportam os países dos Grupos do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)<sup>16</sup> e do G7 (Reino Unido, Alemanha, Itália, França, Canadá, Estados Unidos e Japão).<sup>17</sup> em relação ao licenciamento ambiental.

Por meio dessa análise comparativa, pode-se constatar que cada país tem suas especificidades históricas, culturais, organizacionais e administrativas, razão pela qual existem experiências que não podem ser replicadas nos mesmos moldes em outros países.

Contudo, suas experiências podem servir de referência para a melhoria dos processos administrativos relacionados ao licenciamento ambiental brasileiro, especialmente em relação aos aspectos institucionais, à integração do licenciamento com os instrumentos de planejamento, à existência de banco de dados e à tipologia de licenças.

### 4.1 Aspectos institucionais

Nos países do G7, verifica-se uma distribuição de funções, a depender do nível de governo. Em geral, o governo, em nível nacional, define políticas públicas e institui as normas, enquanto os governos regionais concentram os esforços no deferimento das licenças ambientais.

---

<sup>15</sup> A exemplo de acordos e protocolos referentes à biodiversidade; mudanças climáticas; desertificação; espécies ameaçadas de extinção; resíduos perigosos; utilização do mar; proteção da camada de ozônio; e áreas úmidas, entre outros temas.

<sup>16</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Licenciamento Ambiental dos países do Brics**. Brasília: CNI, 2020.

<sup>17</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Licenciamento Ambiental dos países do G7**. Brasília: CNI, 2020

Em boa parte desses países, o órgão licenciador é definido a partir de acordo ou negociação entre as diversas instâncias do Poder Público. Para tanto, uma Agência Líder ou Agência Coordenadora é a responsável por elencar os órgãos intervenientes no início do processo de licenciamento, estabelecer prazos, solicitar manifestações e direcionar toda a tramitação processual.

No caso da Itália, todos os órgãos intervenientes têm assento no mesmo ambiente e decidem conjuntamente o deferimento da licença. Essas práticas minimizam conflitos institucionais, bastante comuns nos processos de licenciamento, além de reduzir o tempo de deferimento das licenças.

Quanto aos países do Brics, merecem destaque as experiências da Rússia, da China e da Índia, que adotam uma equipe única de licenciamento, integrada por todos os órgãos intervenientes, como forma de reduzir os conflitos interinstitucionais.

No caso do Brasil, todos os entes federados têm competência para licenciar empreendimentos e atividades com base nas normas estabelecidas na Lei Complementar 140/2011, embora a maior parte dessa tarefa acabe se concentrando na esfera estadual.

Diferentemente das experiências internacionais citadas, os vários órgãos intervenientes são ouvidos em momentos diferentes do processo de licenciamento, o que abre espaço para que posições dissonantes surjam em momentos diferentes do processo, o que dificulta o diálogo e a busca de soluções de forma conjunta.

## **4.2 Integração dos licenciamentos com os instrumentos de planejamento**

Nos países do G7, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de planos, programas e projetos governamentais tem sido o mecanismo mais utilizado para a integração entre instrumentos de planejamento e licenciamento. A AAE tem caráter obrigatório nos países europeus e no Canadá para determinados tipos de planos, programas e projetos governamentais, o que confere natureza estratégica ao licenciamento ambiental.

Do ponto de vista prático, a adoção da AAE permite a simplificação do processo de licenciamento, uma vez que reduz a quantidade de informações que o empreendedor deve apresentar na avaliação ambiental do seu empreendimento, caso se encontre inserido no bojo de alguns dos planos ou programas governamentais submetidos a esse tipo de avaliação.

Nos países do Brics, verifica-se que a integração do licenciamento com os instrumentos de planejamento tem sido bem exercitada na China e na Rússia, com redução significativa dos

prazos de análise e de deferimento das licenças. Na China, por exemplo, cada projeto setorial ou de desenvolvimento econômico deve vir acompanhado do seu respectivo Plano Especial de Avaliação de Impacto Ambiental. Isso significa que as licenças ambientais são deferidas com base nesses Planos, sem que haja a necessidade de estudos detalhados de avaliação de impactos ambientais de cada empreendimento.

O Zoneamento Ambiental é adotado, de um modo geral, como um importante instrumento de planejamento de apoio ao licenciamento ambiental. Contudo, a AAE tem sido escolhida pela maioria dos países do G7 e do Brics para subsidiar o licenciamento ambiental, porque possibilita a compatibilização da área ambiental com as diversas políticas públicas (planos, programas e projetos governamentais).

No Brasil, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) não consta do rol de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, o que limita sua aplicação e o uso estratégico de informações dela decorrentes.

### **4.3 Banco de dados**

Nos países do G7, um robusto banco de dados, de fácil acesso a todos, subsidia a elaboração dos estudos ambientais com menor custo e tempo de elaboração e de análise. Esses bancos de dados promovem a gestão de conhecimento das informações coletadas nas AAE, em outros processos de licenciamento ambiental ou em estudos ambientais de outras fontes.

Assim, os órgãos licenciadores não solicitam informações que já tenham sido produzidas. Tudo isso tende a reduzir os prazos e os custos envolvidos na emissão de licenças e autorizações ambientais.

Entre os países do BRICS, na China e na Rússia, os bancos de dados de interesse para o licenciamento ambiental e gestão territorial são robustos e alimentados sistematicamente por todos os níveis administrativos.

No Brasil, as informações trazidas pelos estudos de avaliação de impactos ambientais não são utilizadas para alimentar um banco de dados. De fato, as informações permanecem pulverizadas entre os múltiplos órgãos licenciadores e, mesmo dentro de um mesmo órgão licenciador, seu uso fica limitado ao processo do empreendimento que gerou os dados, sem a possibilidade de uso para outros empreendimentos na mesma área ou setor.

## 4.4 Tipos de licenças ambientais

Nos países do G7, a utilização da licença ambiental única possibilita prever todas as etapas do empreendimento: concepção, operação e, até mesmo, desativação. Em geral, as licenças ambientais não contam com prazo de validade determinado, razão pela qual não existe a necessidade de renovações periódicas. O requerimento de uma nova licença dá-se em razão de alteração das condições iniciais, a exemplo de modificações de processos, ampliação do empreendimento, mudança de titularidade, entre outros.

Também nos demais países do BRICS adota-se a licença em uma única fase, por tempo indeterminado. A renovação da licença aplica-se apenas aos casos em que se alterem as condições iniciais do empreendimento licenciado.

O Brasil se diferencia da experiência internacional com o processo de licenciamento trifásico, que aprecia fases distintas do empreendimento separadamente, com licenças prévias, licenças de instalação e licenças de operação, além da necessidade de renovações periódicas das licenças de operação. A Índia é o único outro país do BRICS que exige renovação periódica das licenças ambientais.

O Apêndice B apresenta, de modo comparativo, as principais lições extraídas das experiências dos países do G7 e do BRICS, que podem contribuir para o aprimoramento do processo de licenciamento ambiental brasileiro.

## **5 ANÁLISE DO CONTEÚDO DO PROJETO DE LEI 2.159/2021 DO SENADO FEDERAL**

É pertinente analisar o Projeto de Lei 2.159/2021, ora discutido no Congresso Nacional, que objetiva atualizar a Política Nacional de Meio Ambiente. O texto, já aprovado na Câmara dos Deputados, traz consequências para o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos, conforme apresento a seguir.

### **5.1 Integração dos entes federados no processo de licenciamento ambiental**

O PL apresenta como diretrizes o incremento das relações interinstitucionais e da cooperação entre os entes federados, mediante o fortalecimento dos instrumentos de mediação e conciliação, para evitar judicialização de conflitos.

Apesar da eventual necessidade de maior detalhamento de como esses princípios se traduzirão em ações efetivas para cooperação entre os entes federados, é positivo que o PL considere essas questões como importantes. A cooperação entre os entes federados reduz os conflitos de competência e a insegurança jurídica, sendo que o uso de instrumentos de mediação promove resolução rápida para eventuais conflitos.

### **5.2 Estudos ambientais e conteúdo dos Termos de Referência**

O PL prevê a dispensa da elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento localizado na mesma área de estudo, aceitando-se um estudo ambiental conjunto.

O Projeto de Lei também prevê o aproveitamento de diagnóstico constante do estudo ambiental anterior, desde que ele seja adequado à realidade do empreendimento. É necessário ressaltar que esse aproveitamento fica autorizado mesmo para diferentes titulares de atividade ou empreendimento, resguardado o sigilo das informações previstas em lei.

Dessa forma, o PL representa progresso no compartilhamento de informações e aproveitamento das informações já levantadas, o que contribui para a redução de tempo e custos associados ao processo de Licenciamento.

## 5.3 Banco de dados

Outro ponto positivo do Projeto de Lei, alinhado às melhores práticas internacionais, é a determinação de que o Poder Público fique obrigado a manter um banco de dados atualizado e acessível, na internet, com documentos de interesse para o licenciamento ambiental.

Isso significa a manutenção e disposição da base de dados integrada ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima)<sup>18</sup>. O PL também estabelece prazo para que os entes federados viabilizem sua efetiva implementação, o que determina um horizonte para sua efetivação.

Essas informações de interesse para o licenciamento ambiental, nas diversas esferas administrativas, devem estar disponíveis de forma integrada, de modo a consolidar o conhecimento acumulado na área ambiental.

## 5.4 Tipos de licenças ambientais

O PL amplia os tipos de licenças ambientais. Além dos três tipos já existentes (LP, LI e LO<sup>19</sup>), são criadas a Licença Ambiental Única (LAU); a Licença por Adesão e Compromisso (LAC); e a Licença de Operação Corretiva (LOC).

Esses novos tipos de licença estão associados a mecanismos de simplificação do processo de licenciamento para alguns tipos de empreendimentos. Destacam-se, entre eles, os empreendimentos lineares<sup>20</sup>, os novos empreendimentos situados na mesma área de influência direta de empreendimentos similares já licenciados e os empreendimentos que integram um conjunto de atividades.

Em outras palavras, o tipo de licença ambiental no Brasil passará a ser determinado pelo nível de risco do empreendimento, considerando sua localidade e a existência de outros empreendimentos que já passaram por licenciamento naquele local.

---

<sup>18</sup> De acordo com o texto do PL 2.159/2021, a base de dados deve conter: a) estudos ambientais por equipe habilitada e registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental (CTF/Aida); b) cadastro de pessoas físicas e jurídicas, responsáveis pela elaboração de estudos e auditorias ambientais; c) informações sobre os licenciamentos realizados em todas as esferas da Administração Pública, bem como suas respectivas bases de dados, mantidas em subsistema do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima); d) tramitação do licenciamento ambiental por meio eletrônico; e e) inclusão do conteúdo do EIA e dos demais estudos e informações no Sinima (arts. 29 a 34).

<sup>19</sup> Respectivamente, Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

<sup>20</sup> Os empreendimentos lineares referidos no PL são: transporte ferroviário e rodoviário, linhas de transmissão e de distribuição, cabos de fibra ótica, subestações e outras infraestruturas associadas, minerodutos e oleodutos.

O procedimento trifásico (LP, LI e LO) continuará a ser requerido para empreendimentos mais complexos e com risco ambiental mais elevado. Empreendimentos mais simples poderão ser avaliados de forma simplificada, nas modalidades bifásica (LP/LI) (LI/LO) ou de fase única (LAU).

A LAU passa a ser prevista nos casos de empreendimentos ou atividades de pequeno porte e similares, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos.

A combinação de LP com LI fica prevista no licenciamento ambiental de novos empreendimentos na área de influência de empreendimentos similares já licenciados. Quando ocorrer a combinação de licenças, mantém-se a necessidade de emissão das demais licenças específicas para cada atividade ou empreendimento.

A LAC passa a ser prevista para casos específicos, nos quais os empreendimentos não são considerados potenciais causadores de significativa degradação ambiental e nos quais as informações sobre o local, o empreendimento, os impactos ambientais e as medidas de controle são conhecidas.

Ela permite – apenas para os casos delimitados acima – que o empreendedor assegure, de maneira autodeclaratória, que cumprirá os critérios e condições estabelecidos para instalação e operação de seu empreendimento naquele local.

Essa modalidade passa a ser prevista nos casos de ampliação ou instalação de linhas de transmissão nas faixas de domínio das rodovias, serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão.

Por sua vez, a LOC é a licença que, observadas as condições previstas no PL, regulariza atividade ou empreendimento que esteja operando sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizem sua continuidade, em conformidade com as normas ambientais. O PL prevê que o licenciamento ambiental corretivo terá seu rito de regularização definido em regulamento próprio.

## **5.5 Procedimentos do Licenciamento Ambiental**

O PL apresenta diversos avanços para desburocratizar o processo de licenciamento ambiental. Os principais avanços identificados, que devem ser mantidos, estão listados a seguir.

O PL dispensa do Cadastro Ambiental Rural (CAR) o licenciamento de empreendimentos de infraestrutura de transportes e de energia instalados na propriedade ou na posse rural, desde que não tenham relação com as atividades agropecuárias.

O PL apresenta o rol de empreendimentos e atividades dispensadas de licenciamento ambiental, bem como estabelece a dispensa dos empreendimentos de interesse público, como obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, a acidentes ou a desastres, ou para prevenção de tais eventos.

O PL também dispensa a emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, emitida pelos municípios, bem como esclarece que as licenças ambientais não dependem de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama. Isso afasta a situação em que os municípios demandavam ações das empresas para liberação das certidões de conformidade, desvirtuando seu propósito.

É preciso ressaltar que a dispensa dos documentos não isenta as empresas de atender a todas as exigências da legislação aplicável, apenas as libera da burocracia de trazer esses atos administrativos ao processo de licenciamento ambiental.

Nas esferas municipal e distrital, o PL menciona, especificamente, a necessidade de integrar as licenças urbanística e ambiental, nos casos de parcelamento de solo urbano e de regularização ambiental ou fundiária de assentamentos urbanos ou urbanização de núcleos urbanos informais.

O PL determina que as condicionantes ambientais devem ter nexos causais com os impactos ambientais que venham a ser gerados pelo empreendimento. Essa previsão busca afastar uma prática comum de incluir, entre as condicionantes, algumas exigências não relacionadas com os impactos ambientais ocasionados pelo empreendimento. O PL também avança nesse sentido, ao impedir que as condicionantes determinem que o empreendedor mantenha ou opere serviços de responsabilidade do Poder Público.

A manutenção da necessidade de renovação das licenças ambientais permanece como um ponto a ser melhorado no Projeto de Lei, pois ainda afasta o Brasil das melhores práticas internacionais. O máximo que o PL avança nesse sentido é prever a renovação automática por igual período, condicionada à manutenção das características do empreendimento, à não mudança da legislação ambiental e ao cumprimento das condicionantes ambientais.

## 5.6 Prazos de análise dos estudos e de validade das licenças ambientais

O PL prevê uma redução dos prazos máximos de análise para emissão da Licença Prévia, passando de 12 meses (como é atualmente) para 10 meses, nos casos de EIA. Para as demais licenças ambientais, estabelece prazo de análise de 3 meses nos casos de LI, LO, LOC e LAU, e de 4 meses, para as licenças com procedimentos bifásicos (prazo que, atualmente, é de 6 meses).

Quanto aos prazos de validade das licenças ambientais, o PL prevê prazos de, no mínimo, 5 anos e de, no máximo, de 10 anos, considerados os planos de controle ambiental, além de disciplinar os prazos para concessão de novos tipos de licenças criadas: LAU, LO, LI/LO e LOC.

O PL também amplia o prazo de validade da LP e LI, proposto para 6 anos (atualmente, esse prazo é de 5 anos), bem como amplia os prazos das licenças relacionadas aos empreendimentos que adotam novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que, comprovadamente, permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e os critérios estabelecidos pela legislação ambiental.

Ainda que tenha havido a redução de alguns prazos, a capacidade de resposta dos órgãos ambientais e intervenientes no processo de licenciamento dependerá da infraestrutura de que irão dispor, para poderem atender à demanda decorrente da implementação da futura Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

## 5.7 Processos participativos

As modalidades de participação foram ampliadas no PL, que prevê consulta pública, tomada de subsídios técnicos, reunião participativa, além de audiência pública.

## 5.8 Integração do licenciamento ambiental com os instrumentos de planejamento

Da análise do texto do PL, constata-se que ele não faz referência à integração do licenciamento ambiental com os instrumentos de planejamento, a exemplo do Zoneamento Ambiental, em suas diversas modalidades (Zoneamento Ecológico-Econômico e outros) e da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Perde-se, portanto, a oportunidade de simplificar e dar racionalidade ao processo de licenciamento, pois os empreendimentos continuam sendo avaliados de forma pontual, com base na legislação de vários temas (floresta, biodiversidade, recursos hídricos etc.), sem uma visão estratégica do território e dos seus ativos ambientais.

## 5.9 Estímulos e incentivos

O PL prevê estímulo à adoção de medidas que, comprovadamente, permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os estabelecidos pela legislação ambiental. Esse estímulo consiste na priorização das análises, com a finalidade de redução de prazos, dilação de prazos de renovação da LO, da LI/LO ou da LAU, em até 100% e em outras condições cabíveis, a critério da autoridade licenciadora.

Os estímulos e incentivos se traduzem na redução de prazos de análise e na ampliação de prazos de renovação de licenças. Contudo, a eficácia desse dispositivo depende de como as diversas instâncias da Administração Pública o utilizarão.

Assim, continuam com pouco disciplinamento os *estímulos e incentivos* de diversas naturezas, capazes de alavancar avanços ambientais, por via indutiva.

## 5.10 Responsabilização de funcionário público

O PL elimina a modalidade culposa do agente público que atua no processo de licenciamento ambiental mediante a proposta de revogação do parágrafo único do art. 67 da Lei 9.605/1998 – Lei de Crimes Ambientais.

Com essa medida, prevê-se maior agilidade na resposta do órgão ambiental, pois o técnico manifestar-se-á com base em aspectos de ordem técnica, sem se sentir compelido a ouvir, recorrentemente, o setor jurídico da instituição antes do seu pronunciamento conclusivo no processo de licenciamento ambiental.

O Apêndice C deste documento traz referências aos artigos do PL relacionados aos mencionados temas.

## 6 PROPOSTAS

O PL 2.159/2021 contempla boa parte das propostas apresentadas pelo setor industrial, razão pela qual espera-se que ele se torne, no menor espaço de tempo possível, a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, considerada um marco na legislação ambiental brasileira.

A título de contribuição para o aprimoramento e modernização do processo de licenciamento ambiental, a CNI, representando o setor empresarial brasileiro, sugere os temas que merecem maior atenção por parte dos Poderes Legislativo e Executivo na implantação da Política Nacional do Meio Ambiente, como forma de agilizar, desburocratizar e dar segurança jurídica ao licenciamento ambiental, sem perda da qualidade ambiental:

1. Fortalecer a gestão territorial, a partir da implementação dos instrumentos de planejamento e de integração das políticas públicas.
2. Fortalecer as relações interinstitucionais, adotando a mediação e a conciliação, como meio de resolução conflitos.
3. Integrar as instâncias licenciadoras na construção do banco de dados de interesse para o processo de licenciamento ambiental, com a inclusão dos estudos ambientais.
4. Fortalecer as equipes das agências licenciadoras e das autoridades envolvidas;
5. Avaliar os impactos ambientais do empreendimento ou atividade, de forma concentrada.
6. Definir a tipologia de empreendimentos e atividades que não dependam de renovação de licença.
7. Mudar o modelo conceitual da política ambiental, com ênfase em processos indutivos, via estímulos e incentivos.

O Apêndice D tece comentários relativos às sete recomendações mencionadas.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Brasília: Senado Federal, 2016.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 01 fev. 2022

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm#:~:text=L9605&text=LEI%20N%C2%BA%209.605%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20penais,ambiente%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm#:~:text=L9605&text=LEI%20N%C2%BA%209.605%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20penais,ambiente%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 01 fev. 2022.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 01 fev. 2022

CÂMARA DE DEPUTADOS. **Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Projeto de lei 3.729, de 08 de junho de 2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=635365&file\\_name=PRL+1+CMADS](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=635365&file_name=PRL+1+CMADS). Acesso em: 01 fev. 2022

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Propostas para a indústria para o aprimoramento do licenciamento ambiental**. Brasília: CNI, 2013.

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

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

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **O licenciamento ambiental e sua importância para a indústria.** Brasília: CNI, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Licenciamento Ambiental dos países do G7.** Brasília: CNI, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Licenciamento Ambiental dos países do Brics.** Brasília: CNI, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Licenciamento Ambiental.** Briefing: GEMAS. Brasília: CNI, 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Licenciamento ambiental: o setor industrial defende regras claras e celeridade no processo de licenciamento ambiental.** Fact Sheet, ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução CONAMA 1, de 23 de janeiro de 1986.** dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental (alterada pelas Resoluções 11/86 (que altera o art. 2º); no 5/87 (acrescentado o inciso XVIII); 237/97 (revogados os art. 3º e 7º). Disponível em: <http://www.ima.al.gov.br/wizard/docs/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONAMA%20N%C2%BA001.1986.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2022

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução CONAMA 9, de 3 de dezembro de 1987.**

Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1987\\_Res\\_CONAMA\\_9.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1987_Res_CONAMA_9.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997.**

Dispõe sobre Licenciamento Ambiental. Disponível em:  
[https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf).

Acesso em: 01 fev. 2022

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução CONAMA 494, de 11 de agosto de 2020.**

Estabelece, em caráter excepcional e temporário, nos casos de licenciamento ambiental, a possibilidade de realização de audiência pública de forma remota, por meio da Rede Mundial de Computadores, durante o período da pandemia do novo coronavírus. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/areas-do-direito/direito-ambiental/resolucao-no-494-de-11-de-agosto-de-2020/?pdf=9136>. Acesso em: 01 fev. 2022

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Avaliação de impacto ambiental: caminhos para o fortalecimento do Licenciamento** [S.l.]: IBAMA, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Instrução normativa IBAMA 184, de 17 de julho de 2008.**

Estabelece, no âmbito desta autarquia, os procedimentos para o licenciamento ambiental federal. Disponível em:  
[https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao\\_normativa/2008/in\\_ibama\\_184\\_2008\\_licenciamentoambientalfederal\\_revq\\_in\\_65\\_2005\\_altrd\\_in\\_ibama\\_14\\_2011.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2008/in_ibama_184_2008_licenciamentoambientalfederal_revq_in_65_2005_altrd_in_ibama_14_2011.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Instrução normativa IBAMA 14, de 27 de outubro de 2011.**

Altera e acresce dispositivos à Instrução Normativa 184/2008, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental. Disponível em:  
[https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao\\_normativa/2011/in\\_ibama\\_14\\_2011\\_licenciamentoambiental\\_altr\\_in\\_ibama\\_184\\_2008.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2011/in_ibama_14_2011_licenciamentoambiental_altr_in_ibama_184_2008.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN. **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. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_001\\_DE\\_25\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2015.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/INSTRUCAO_NORMATIVA_001_DE_25_DE_MARCO_DE_2015.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022.

SÁNCHEZ, Luís Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **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. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-svs/malaria/portaria-interministerial-no-60-de-24-de-marco-de-2015.pdf/view>. Acesso em: 01 fev. 2022.

SÃO PAULO (ESTADO). **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. Disponível em: [https://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/estadual/resolucoes/2008\\_Res\\_SMA\\_88.pdf](https://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/estadual/resolucoes/2008_Res_SMA_88.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022.

SENADO FEDERAL. **Projeto de lei 2.159, de 17 de maio de 2021**.

Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 01 fev. 2022

## APÊNDICE A - PRAZOS LEGAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

| PRAZOS LEGAIS   | INSTRUMENTO LEGAL                              | DISCRIMINAÇÃO DO PRAZOS  |
|---|--|--|
| <b>1. Prazos gerais para a análise dos estudos ambientais</b>             | Resolução Conama 237/97                        | - <b>12 meses</b> para análise dos estudos ambientais sujeitos ao EIA/Rima e <b>6 meses</b> 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.  |
| <b>2. Prazos estabelecidos por tipo de Licença Ambiental: LP, LI e LO</b> | Instruções Normativas Ibama 184/2008 e 14/2011 | <p>Prazo não inferior a 1 ano, definido por fase da Licença Ambiental.</p> <p><b>Instauração do processo de licenciamento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>10 dias</b>, contados a partir do requerimento da Licença.</li> <li><b>Licença Prévia - LP:</b> instruída com o estudo ambiental, elaborado em conformidade com os critérios, as metodologias, as normas e os padrões estabelecidos pelo Termo de Referência (TR).             <ul style="list-style-type: none"> <li><b>15 dias</b> 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);</li> <li>- <b>60 dias</b> para a elaboração do TR;</li> <li>- <b>30 dias</b> para aceitação ou devolução do estudo ambiental;</li> <li>- <b>180 dias</b> para a análise técnica do EIA/Rima pelo Ibama;</li> <li>- <b>60 dias</b> 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);</li> <li>- <b>30 dias</b> para os órgãos estaduais e outros órgãos se manifestarem sobre o projeto, envolvendo impactos, medidas de controle e mitigação (prazo acrescido pelo art. 21-A da IN Ibama 14/2011).</li> <li>- <b>45 dias</b> para a audiência pública.</li> </ul> </li> <li><b>Licença de Instalação - LI:</b> 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.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>75 dias</b> para análise dos estudos pelo Ibama;</li> <li>- <b>60 dias</b> para manifestação de outros órgãos envolvidos.</li> </ul> </li> <li><b>Licença de Operação - LO:</b> instruída pelo Relatório Final de Implantação dos Programas Ambientais; o 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;</li> </ul> |

- 45 dias para avaliação técnica.

| PRAZOS LEGAIS  | INSTRUMENTO LEGAL                 | DISCRIMINAÇÃO DO PRAZOS  |
|--|-----------------------------------|--|
| <b>3. Prazos para a manifestação de instituições envolvidas no processo de licenciamento ambiental</b> | Portaria Interministerial 60/2015 | <p>Manifestação dos órgãos envolvidos sobre:</p> <p><b>1. TR:</b> (art. 5º)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>10 dias</b> para o Ibama enviar o TR aos órgãos envolvidos, contados a partir do recebimento do requerimento da Licença;</li> <li>- <b>15 dias</b> para a manifestação dos órgãos envolvidos, contados da data do recebimento;</li> <li>- <b>10 dias</b> de prorrogação podem ser autorizados pelo Ibama, a pedido dos órgãos envolvidos.</li> </ul> <p><b>2. Estudos Ambientais:</b> (arts. 6º e 7º)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>30 dias</b> no caso de EIA/Rima e <b>15 dias</b> nos demais casos, para o Ibama enviar os estudos ambientais visando à manifestação dos órgãos envolvidos;</li> <li>- <b>90 dias</b> no caso de EIA/Rima e <b>30 dias para os demais casos</b>, para a manifestação conclusiva sobre o estudo ambiental;</li> <li>- <b>15 dias</b> de prorrogação podem ser autorizados pelo Ibama;</li> <li>- <b>60 dias</b> no caso de EIA/Rima e <b>20 dias</b> nos demais casos, para o empreendedor entregar as complementações.</li> </ul> <p><b>3. Cumprimento das Medidas (mitigatórias e/ou compensatórias) ou Condicionantes:</b> (art. 8º)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>15 dias</b> 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;</li> <li>- <b>60 dias</b> para a manifestação dos órgãos envolvidos;</li> <li>- <b>30 dias</b> para a apresentação de complementações e detalhamentos de informações, a serem entregues pelo empreendedor.</li> </ul> |
| <b>4. Prazos para procedimentos do Iphan</b>   | Instrução Normativa Iphan 01/2015 | <p><b>1. Avaliação de impacto aos bens acutelados de âmbito federal:</b> (art. 19 a 22)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>30 dias</b> para o Iphan analisar o <i>Projeto de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Arqueológico</i>, podendo aprovar, indeferir ou solicitar complementações, uma única vez;</li> <li>- <b>30 dias</b> para a apresentação de complementações pelo responsável técnico ou empreendedor;</li> <li>- <b>30 dias</b> para o Iphan analisar o Projeto de Avaliação de Potencial de Impacto ao Patrimônio Arqueológico, podendo aprovar, indeferir ou solicitar complementações, uma única vez;</li> <li>- <b>30 dias</b> para a apresentação de complementações pelo responsável técnico ou empreendedor.</li> </ul> <p>Essa avaliação de impacto dos bens acutelados é exigida no caso de empreendimentos de média e alta interferência sobre o solo, áreas de grande intervenção classificados como Níveis III e IV - Anexo A, a exemplo de empreendimentos de: Energia; Mineração; Petróleo e Gás; Portos, Barragens (acima de 10 ha); Canais artificiais, eclusas, ampliação de hidrovias,</p>   |

|   |                        |   |
|---|------------------------|---|
|   |                        | recuperação de bacias (acima de 1.001 ha); Rodovia; dentre outros tipos de empreendimentos apresentados no Anexo B da IN Iphan 01/2015.   |
|   |                        | <p><b>2. Estudos de avaliação de impacto sobre os bens acautelados em âmbito federal</b> (arts 25 e 26)</p> <p>- <b>60 dias</b> no caso de EIA/Rima e <b>20 dias</b> nos demais casos, para a resposta ao pedido de esclarecimento, a ser entregue pelo empreendedor;</p> <p>- <b>90 dias</b> no caso de EIA/Rima e <b>30 dias</b> nos demais casos, para a manifestação conclusiva elaborada pelas Superintendências Estaduais ou pela Sede Nacional do Iphan.</p>   |
|   |                        | <p><b>3. Planos, programas, projetos e medidas de controle previstas no Plano Básico Ambiental ou documento equivalente</b> (art. 36)</p> <p>- <b>60 dias</b> 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 a aprovação do <i>Programa de Gestão do Patrimônio Arqueológico</i>. (necessários para a instalação de empreendimentos de Nível III e IV, identificados no Anexo B da IN Iphan 01/2015);</p> <p>- <b>30 dias</b> para a solicitação de complementações por parte do responsável técnico e ao empreendedor.</p> |
|   |                        | <p><b>4. Planos, programas, projetos e medidas de controle previstos no Plano Básico Ambiental ou documento equivalente</b> (art. 41).</p> <p>- <b>60 dias</b> 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>;</p> <p>- <b>30 dias</b> para a solicitação de complementações, por parte do responsável técnico ou empreendedor.</p>   |
| <b>MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b> |                        |   |
| <b>5. Prazo para Audiência Pública</b>  | Resolução Conama 09/87 | - <b>45 dias</b> para a solicitação de Audiência Pública, contados a partir da data de recebimento do Relatório de Impacto de Meio Ambiente (Rima) (art. 2). Essa disposição foi alterada pela Resolução Conama 494/2020, possibilitando a realização de audiências públicas de forma remota por meio da Rede Mundial de Computadores (Internet), em caráter excepcional e temporário, enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo do Congresso Nacional 6/2020, que decretou o estado de calamidade pública em razão da pandemia da covid-19.   |

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

## APÊNDICE B - CONTRIBUIÇÕES DOS PAÍSES DO G7 E DO BRICS AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

| PARÂMETROS  | BRASIL   | BRICS   | G7   |
|---|--|---|--|
| <b>1) Aspectos institucionais</b>   | <p>Todos os entes federados licenciam empreendimentos e atividades com base na repartição de competências estabelecida na Lei Complementar 140/201. No processo de licenciamento, são ouvidos vários órgãos intervenientes, individualmente.</p> | <p>Rússia China e Índia adotam uma equipe única de licenciamento, integrada por todos os órgãos intervenientes.</p>   | <p>Na maioria dos países, há uma agência coordenadora do processo, com autonomia para promover a redução de conflitos entre as instâncias administrativas envolvidas e os órgãos intervenientes.</p>   |
|   | <p>A maior concentração dos processos de licenciamento ambiental se dá na esfera estadual.</p>   | <p>A maioria dos processos de licenciamento ambiental ocorre em nível regional. Na esfera nacional, prioriza-se a definição de políticas e normas, bem como o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental.</p>  | <p>A maioria dos processos de licenciamento é realizada nos níveis local e regional, permitindo que a esfera nacional priorize a definição de políticas e normas.</p>  |
| <b>2) Integração do licenciamento ambiental com os instrumentos de planejamento</b> | <p>O Zoneamento Ambiental é utilizado para simplificar o licenciamento ambiental em determinados casos. No rol de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente., não consta a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)</p>                    | <p>China e Rússia contam com redução dos prazos de análise e de deferimento das licenças ambientais por adotarem os instrumentos estratégicos de planejamento, como base para o deferimento das licenças ambientais. Na China, cada projeto setorial ou de desenvolvimento econômico deve vir acompanhado do seu respectivo Plano Especial de Avaliação de Impacto Ambiental.</p> | <p>Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de planos, programas e projetos governamentais tem sido o instrumento de planejamento mais utilizado para o deferimento das licenças ambientais. A AAE tem caráter obrigatório nos países europeus e no Canadá para determinados tipos de planos, programas e projetos governamentais, o que confere natureza estratégica ao licenciamento ambiental.</p> |
| <b>3) Banco de dados unificado</b>  | <p>Ausência de banco de dados unificado. As informações trazidas pelos estudos de avaliação de impactos ambientais de diversos empreendimentos não são utilizadas para alimentar um banco de dados integrado entre as diversas esferas</p>       | <p>China e Rússia possuem robustos bancos de dados de interesse para o licenciamento ambiental e para a gestão territorial. Esses bancos de dados são alimentados e monitorados, sistematicamente, por todos os níveis da Administração Pública.</p>  | <p>Os países possuem bancos de dados com informações sobre processos de licenciamento de todo o país. Os estudos que integram esses bancos de dados são aproveitados e dispensam o empreendedor de realizar estudos já existentes.</p>   |

administrativas.

|                             |   |   |
|-----------------------------|---|---|
| <b>4) Licença Ambiental</b> | Licenciamento trifásico com LP, LI e LO, com renovação periódica das licenças, pois as licenças contam com prazo de validade. | Na maioria dos países, a licença ambiental é única, com validade indeterminada. A renovação das licenças ambientais somente está prevista nos casos de mudança das condições iniciais do empreendimento ou da legislação. |
|-----------------------------|---|---|

Fonte: Elaboração própria, com base nos estudos da CNI: *Licenciamento Ambiental dos países do G7 (2020)* e *Licenciamento Ambiental dos países do BRICS (2021)*.

## APÊNDICE C - NOVIDADES DO PROJETO DE LEI 2.159/2021, DO SENADO FEDERAL

| ASPECTOS RELEVANTES   | PREVISÃO DO PL   | COMENTÁRIOS   |
|---|--|---|
| <p><b>1</b> Atuação institucional</p>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimento das relações interinstitucionais e dos instrumentos de mediação e conciliação, para evitar judicialização de conflitos; e cooperação entre os entes federados (art. 2º, IV e VI);</li> <li>- Acordo de cooperação técnica firmado entre autoridades licenciadoras distintas, nos casos de atividades ou empreendimentos com áreas de influência total ou parcialmente sobrepostas (art. 13, §§ 3º e 4º e art. 28, §§ 3º) e cooperação institucional, para dispor de procedimentos específicos de licenciamento em terras indígenas e quilombolas (art. 42);</li> <li>- Licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama (art. 16).</li> </ul> <hr/> <p>Atuação dos órgãos intervenientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manifestação das autoridades envolvidas na fase em que estiver o processo de licenciamento, sem prejuízo da sua validade e do seu prosseguimento, quando não atendidas as disposições referentes ao disciplinamento do processo de manifestação dessas autoridades (arts. 40 e 41).</li> <li>- Instauração da competência supletiva de licenciamento, nos termos do § 3º do art. 14 da Lei Complementar 140/2011, no caso de decurso dos prazos máximos legalmente previstos, sem que tenha sido emitida a Licença Ambiental (art. 43, §§ 3º e 4º).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade de normativa específica sobre a diretriz mencionada no texto.</li> <li>- Valoriza o acordo de cooperação técnica firmado entre as diversas esferas da Administração Pública e a cooperação institucional para dispor de procedimentos específicos, em áreas indígenas e quilombolas.</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aperfeiçoa a tramitação do licenciamento 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.</li> </ul> |
| <p><b>2</b> Estudos ambientais e conteúdo dos Termos de Referência (TR)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispensa da elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento localizado na mesma área de estudo, com aceitação do estudo conjunto (art. 28);</li> <li>- Aproveitamento do diagnóstico constante do estudo ambiental anterior, independentemente da titularidade de atividade ou de empreendimento, desde que adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento,</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aproveitamento de estudos e simplificação de licenciamento de empreendimentos situados na mesma área, mediante estudos conjuntos, devidamente mantidos e atualizados no Sinima.</li> </ul>   |

|   |                              |  |   |
|---|------------------------------|--|---|
|   |                              | resguardando-se o sigilo das informações previsto em lei (art. 29, <i>caput</i> );   |   |
| 3 | Banco de dados               | <p>- Manutenção e disponibilização na Internet de base de dados, integrada ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (art. 29, § 1º);</p> <p>- Manutenção de cadastro de pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela elaboração de estudos e auditorias ambientais com histórico individualizado de aprovações, de rejeições, de pedidos de complementação atendidos, de pedidos de complementação não atendidos e de fraudes (art. 30, Parágrafo único);</p> <p>- Integração das informações sobre os licenciamentos ambientais, realizados nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, bem como as bases de dados mantidas pelas respectivas autoridades licenciadoras, em subsistema do Sinima, a ser estabelecido no período de 4 anos (art. 31, § 4º);</p> <p>- Tramitação do licenciamento ambiental por meio eletrônico, em todas as suas fases, implantado no prazo de 3 anos (art. 32);</p> <p>- Inclusão do conteúdo do EIA e dos demais estudos e informações no Sinima (art. 34).</p>   | <p>- Facilita o acesso à informação: o Poder Público deverá manter banco de dados com documentos referentes ao processo de licenciamento, disponibilizados na internet.</p> <p>- Necessidade de integração das instâncias licenciadoras na construção do banco de dados de interesse para o processo de licenciamento ambiental, com a inclusão dos estudos ambientais, em razão da natureza pública desses dados.</p> <p>- Moderniza a administração ambiental, por meio da tramitação do processo de licenciamento ambiental, por meio digital.</p>   |
| 4 | Tipos de licenças ambientais | <p>- Definição de seis tipos de licenças ambientais: I – Licença Prévia (LP); II – Licença de Instalação (LI); III – Licença de Operação (LO); IV – Licença Ambiental Única (LAU); V – Licença por Adesão e Compromisso (LAC); VI – Licença de Operação Corretiva (LOC) (art. 5º);</p> <p>- Definição de três tipos de procedimentos: I – ordinário, na modalidade trifásica; II – procedimento simplificado: a) bifásica; (LP/LI) (LI/LO); b) fase única; c) por adesão e compromisso; III – pelo procedimento corretivo (art. 17);</p> <p>- Simplificação do licenciamento de empreendimentos lineares (transporte ferroviário e rodoviário, linhas de transmissão e de distribuição e os cabos de fibra ótica, subestações e outras infraestruturas associadas, minerodutos e oleodutos (art. 5º, §§ 3º a 6º);</p> <p>- Definição dos empreendimentos dispensados de licenciamento ambiental (arts. 8º e 9º);</p> <p>- Dispensa de CAR no licenciamento de empreendimentos de infraestrutura de transportes e de energia, a serem instalados na propriedade ou na posse</p> | <p>- Amplia as modalidades de simplificação do processo de licenciamento (bifásica, única e por adesão e compromisso).</p> <p>- Simplifica o licenciamento de empreendimentos lineares e de novos empreendimentos ou atividades, na mesma área de influência direta de empreendimentos similares já licenciados, bem como simplifica o licenciamento de empreendimentos que integram um conjunto de atividades.</p> <p>- Define as hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental, especialmente aquelas de interesse público, como obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, acidentes</p> |

rural, desde que não tenham relação com as atividades de cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes; pecuária extensiva e semi-intensiva; pecuária intensiva de pequeno porte, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei (art. 9º, § 6º);

- Emissão da LAC nos casos de ampliação ou instalação de linhas de transmissão nas faixas de domínio das rodovias, serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão (art. 11, Parágrafo único);

- Integração das licenças urbanística e ambiental, nos níveis municipal e distrital, nos casos de regularização ambiental ou fundiária de assentamentos urbanos ou urbanização de núcleos urbanos informais; e parcelamento de solo urbano (art. 12);

- Condicionantes não podem obrigar o empreendedor a manter ou a operar serviços de responsabilidade do Poder Público (art. 13, § 5º) e devem guardar nexos causais com os impactos ocasionados pelo empreendimento ou atividade (art. 13, §§ 1º e 5º);

- Emissão de licença bifásica (LP com a LI) no licenciamento ambiental de novos empreendimentos ou atividades, na mesma área de influência direta de empreendimentos similares já licenciados (art. 19, § 4º);

- Emissão de LP única para o conjunto de atividades ou empreendimentos, desde que identificado um responsável legal, mantida a necessidade de emissão das demais licenças específicas para cada atividade ou empreendimento (art. 28, § 1º);

- Admissão de um único processo de licenciamento ambiental, para atividades ou empreendimentos de pequeno porte e similares, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de atividades ou de empreendimentos (art. 28, § 2º).

- Renovação periódica das licenças, automática, por igual período, sem a necessidade da análise, quando atende simultaneamente a: I – não tenham sido alterados as características e o porte da atividade ou do empreendimento; II – não tenha sido alterada a legislação ambiental aplicável à atividade ou ao empreendimento; III – tenham sido cumpridas as condicionantes ambientais aplicáveis (art. 7º, § 4º).

ou desastres, ou para prevenir tais eventos.

- Proíbe a atribuição de atividade do Poder Público, como condicionantes das licenças ambientais.

- Integra as licenças urbanística e ambiental nos níveis municipal e distrital, dando maior racionalidade aos atos da Administração Pública.

- Veda a emissão de licenças ambientais por prazo indeterminado. Continuam as licenças com prazos determinados de validade.

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| 5 | Prazos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução dos prazos de análise para a emissão de licenças ambientais: 10 meses para EIA e 6 meses para os demais casos; 3 meses para LI, a LO, a LOC e a LAU; e 4 meses para os casos de licenças para procedimentos bifásicos. (art. 43);</li> <li>- Ampliação dos prazos para renovação de determinadas licenças, quando o empreendedor adota novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que, comprovadamente, permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e os critérios estabelecidos pela legislação ambiental (art. 14, II);</li> <li>- Ampliação do prazo de validade da LP e LI de 5 para 6 anos; e definição de prazos para novas modalidades de licenças (art. 6º).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução dos prazos legalmente instituídos continua dependendo dos recursos humanos, dos equipamentos disponíveis e de outros aspectos organizacionais das agências licenciadoras e das entidades intervenientes.</li> </ul>          |
| 6 | Processos participativos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição das modalidades de participação pública: I – consulta pública; II – Tomada de subsídios técnicos; III – reunião participativa; e IV – audiência pública (art. 35).</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplia as modalidades de participação social e dos técnicos.</li> </ul>  |
| 7 | Integração do licenciamento ambiental com os instrumentos de planejamento | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de disciplinamento referente à interface do licenciamento ambiental com os instrumentos de planejamento, a exemplo do Zoneamento Ambiental, Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), entre outros estabelecidos nas demais políticas públicas correlatas.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perda de oportunidade de avanço, no tocante às questões territoriais estratégicas.</li> </ul>  |
| 8 | Estímulos e incentivos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento de condições especiais no processo de licenciamento ambiental, no caso de adoção de novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que, comprovadamente, permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e os critérios estabelecidos pela legislação ambiental, por decisão motivada da autoridade licenciadora, mediante: I – priorização das análises, com a finalidade de reduzir prazos; II – dilação de prazos de renovação da LO, da LI/LO ou da LAU em até 100%; III – outras condições cabíveis, a critério da autoridade licenciadora (art. 14).</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduz prazos de análise e amplia prazos de renovação da LO, da LI/LO ou da LAU. Outras modalidades de estímulos podem ser estabelecidas pelas autoridades licenciadoras das diversas instâncias da Administração Pública.</li> </ul> |
| 9 | Responsabilização de funcionário público                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revogação do Parágrafo único do art. 67 da Lei 9.605/98 (art. 60).</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Exclui a modalidade culposa do funcionário público referente à concessão da licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais.</li> </ul>  |

Fonte:  
 Elaboração própria, a partir da análise do texto do PL 2.159/2021, do Senado Federal

## APÊNDICE D - SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES DO SETOR EMPRESARIAL AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

| RECOMENDAÇÕES CNI  | SOLUÇÃO DO PL   | ENTRAVES À ATIVIDADE ECONÔMICA   |
|--|---|--|
| 1. Fortalecer a gestão territorial, a partir da implementação dos instrumentos de planejamento e de integração das políticas públicas. | Excluiu a abordagem dos aspectos estratégicos relacionados ao uso do território e dos recursos ambientais.  | O processo de licenciamento continua desvinculado dos instrumentos de governabilidade territorial, com possibilidade de perda de ativos ambientais, por não serem avaliados sob uma perspectiva estratégica. Muitos processos de licenciamento ambiental continuarão sem simplificação, devido à necessidade de realização de estudos, que deveriam ter sido feitos pelo setor público, quando da definição de planos, programas e projetos governamentais.  |
| 2. Fortalecer as relações interinstitucionais e adotar a mediação e a conciliação como meio de resolução conflitos.                    | Estabelece como diretrizes do licenciamento ambiental o fortalecimento das relações interinstitucionais e a adoção da mediação e da conciliação como meio de resolução conflitos. | 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 o prazo e o custo do setor empresarial.<br><br>Os riscos de judicialização dos conflitos serão mais bem equacionados, quando houver disciplinamento da matéria. |
| 3. Integrar as instâncias licenciadoras na construção do banco de dados de interesse para o processo de licenciamento ambiental.       | Estabelece prazo de 4 anos, contado a partir da edição da Lei Geral do Licenciamento, para que o subsistema do Sinima esteja em pleno funcionamento (base de dados).              | Durante o período de 4 anos, o setor empresarial aguardará a implementação do banco de dados por parte das agências licenciadoras, para que possa colocar em marcha os avanços previstos no texto do PL.   |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>4. Fortalecer as equipes das agências licenciadoras e das autoridades envolvidas.</p> | <p>Garante o caráter não vinculante das manifestações das autoridades envolvidas, de modo a não obstar o andamento do processo administrativo.</p> | <p>O setor empresarial não poderá contar como certa a redução dos prazos previstos no PL, pois sua efetividade dependerá dos recursos humanos, equipamentos e demais aspectos organizacionais, a serem implementados pelas agências licenciadoras e demais autoridades envolvidas no processo de licenciamento ambiental.</p> |
|--|--|---|

| RECOMENDAÇÕES CNI   | SOLUÇÃO DO PL  | ENTRAVES À ATIVIDADE ECONÔMICA  |
|---|--|---|
| <p>5. Avaliar os impactos ambientais do empreendimento ou atividade, de forma concentrada.</p>        | <p>Simplifica procedimentos de licenciamento ambiental para determinados setores, a exemplo de empreendimentos lineares, agricultura e saneamento.</p> | <p>As demandas pelas licenças ambientais continuarão em alta, devido à grande quantidade de etapas envolvidas no processo de licenciamento ambiental, pois continua a adoção do licenciamento por fases.</p>  |
| <p>6. Definir tipologia de empreendimentos e atividades que não dependam de renovação de licença.</p> | <p>Necessidade de renovação das licenças ambientais.</p>   | <p>Não haverá substantiva redução de prazo e de custo do processo de licenciamento ambiental, especialmente porque continua a necessidade de renovação das licenças ambientais, submetendo o empreendimento a várias passagens pelo órgão licenciador, com a necessidade de se manter uma grande equipe para avaliar empreendimentos, que retornam inúmeras vezes para análise.<br/>O setor empresarial se coloca em desvantagem em relação ao mundo global, haja vista que a renovação da licença ambiental não é uma prática comum nos países do Grupo dos Brics e do G7.</p> |

|   |  |  |
|---|--|--|
| 7. Mudar o modelo conceitual da política ambiental, com ênfase na adoção de estímulos e incentivos. | Os estímulos e incentivos propostos pelo PL se traduzem em redução de prazos de análise e ampliação de prazos de renovação das licenças. | Pouco estímulo é proporcionado às empresas que adotam novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que possam se traduzir em efetivos ganhos ambientais. A eficácia desse dispositivo está na dependência de cada uma das autoridades licenciadoras das diversas instâncias da Administração Pública, que poderá estabelecer outras condições de estímulos e incentivos. |
|---|--|--|

Fonte: Elaboração própria, baseada na análise apresentada neste estudo.

## **LISTA DOS DOCUMENTOS COM AS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022**

1. Política Industrial: construindo a indústria do futuro
2. Inovação: motor do crescimento
3. Exportações: um mundo pela frente
4. Integração Internacional: abertura com competitividade
5. Desenvolvimento Regional: crescimento para todos
6. Energia: combustível do crescimento
7. Transporte de Cargas: abrindo novos caminhos
8. Tributação da Renda Corporativa: convergência aos padrões internacionais
9. Reforma da Tributação do Consumo: competitividade e promoção do crescimento
10. Relações de Trabalho: avançando na modernização
11. SST e Previdência: segurança no presente e no futuro
12. Políticas de Emprego: reunir trabalhadores e empresas
13. Educação: preparando os jovens para o mundo do trabalho
14. Financiamento: base do crescimento
15. Economia de Baixo Carbono: para um futuro sustentável
16. Licenciamento Ambiental: desenvolvimento com conservação
17. Segurança Jurídica: estímulo aos negócios
18. Segurança Jurídica em Relações de Trabalho: reflexões para avançar
19. Regulação: qualidade a nível internacional
20. Estabilidade Macroeconômica: essencial para o investimento
21. Saúde: agenda pós-pandemia



*Confederação Nacional da Indústria*

**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**