



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)

IG/ IB/ IQ/ FACE-ECO/ CDS

CURSO DE CIÊNCIAS AMBIENTAIS

**JULIA NORAT CAVALCANTI**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DAS FRAGILIDADES ÀS  
PROPOSTAS DE MODIFICAÇÃO DA SUA BASE LEGAL**

Brasília  
2017

**JULIA NORAT CAVALCANTI**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DAS FRAGILIDADES ÀS  
PROPOSTAS DE MODIFICAÇÃO DA SUA BASE LEGAL**

Monografia apresentada para a obtenção do título de bacharel em Ciências Ambientais, curso de graduação da Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Dr. Maurício de Carvalho Amazonas.

Brasília  
2017

**JULIA NORAT CAVALCANTI**

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DAS FRAGILIDADES ÀS  
PROPOSTAS DE MODIFICAÇÃO DA SUA BASE LEGAL**

Monografia apresentada para a obtenção do título de bacharel em Ciências Ambientais, curso de graduação da Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Dr. Maurício de Carvalho Amazonas.

Brasília, de de 2017

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Maurício de Carvalho Amazonas  
Centro de Desenvolvimento Sustentável  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Thomas Ludewigs  
Centro de Desenvolvimento Sustentável  
Universidade de Brasília

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, pelo apoio incondicional e por sempre estar ao meu lado.

Ao professor e orientador Maurício Amazonas, pelas conversas inspiradoras, pelo apoio, confiança, paciência e por todo conhecimento transmitido.

Ao professor Thomas Ludewigs, por ter ministrado brilhantemente a disciplina Planejamento e Avaliação Socioambiental, que tanto me inspirou e contribuiu para a realização deste trabalho.

A todos os professores e professoras inspiradores que tive o imenso privilégio de conhecer durante a minha graduação.

*“Perhaps the time has come to cease calling it the ‘environmentalist’ view, as though it were a lobbying effort outside the mainstream view of human activity, and to start calling the real-world view.”*

*(Edward O. Wilson)*

## RESUMO

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938/1981, exigido para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades ou empreendimentos, efetiva ou potencialmente poluidores, utilizadores de recursos naturais ou capazes de gerar degradação ambiental. Tal instrumento procura identificar, de forma prévia, os riscos inerentes às atividades potencialmente causadoras de danos ao meio ambiente para que o órgão ambiental competente possa decidir sobre a sua realização, bem como sobre as medidas mitigadoras que deverão ser adotadas. Desta forma, pode-se dizer que o licenciamento visa concretizar os princípios da precaução, prevenção e do poluidor-pagador. Não obstante sua importância para a proteção do meio ambiente e das comunidades afetadas por tais empreendimentos ou atividades, o regramento jurídico vigente do licenciamento está com perspectivas de ser alterado. Essa alteração, em parte, encontra fundamento no conjunto de problemas atribuídos ao instrumento por estudiosos, por distintos segmentos da sociedade e, inclusive, pelo poder público. Neste sentido, este trabalho teve como principal objetivo analisar as principais proposições legais que visam à reformulação do instrumento, com o intuito de verificar se as medidas propostas serão capazes de solucionar os principais gargalos identificados. Nesta análise, destaca-se o texto substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, que visa instituir a Lei Geral do Licenciamento Ambiental. O substitutivo analisado foi apresentado no dia 29 de agosto de 2017 pelo deputado Mauro Pereira. Dentre as inovações mais relevantes, destacam-se as seguintes: a instituição da Avaliação Ambiental Estratégica, a isenção do licenciamento ambiental para a prática de determinadas atividades potencialmente causadoras de danos ambiental e a ampla margem de atuação concedida aos órgãos ambientais estaduais e municipais, que poderão disciplinar sobre as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento, bem como escolher o procedimento a ser adotado, podendo ser o trifásico, tal como ocorre atualmente, ou o simplificado. Conclui-se que, de uma forma geral, caso o referido projeto de lei venha a ser aprovado, este não será capaz de solucionar os principais problemas do licenciamento ambiental.

**Palavras-chave:** Licenciamento Ambiental. Gargalos do Licenciamento. Alteração do Regramento Jurídico Vigente. Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

## ABSTRACT

Environmental licensing is a management instrument provided by Federal Law nº 6.938/1981, which sets the Brazilian National Environmental Policy. This instrument aims to ensure certain principles, such as the precautionary, preventive and polluter-pays. It applies whenever an enterprise is undertaken that exploits natural resources, or one that may cause pollution or environmental degradation. Depending on the nature of the potentially harmful activity, the appropriate environmental agency (at a federal, state or municipal level) will verify the environmental feasibility of the enterprise or activity and decide whether or not the project should be allowed. If the project is allowed, decisions are made about measures to be taken in order to mitigate environmental and social damage. Despite its importance for environmental protection, the current rules governing environmental licensing are about to be changed. This reform, at least in part, was prompted by a set of problems relating to the instrument, which were detected by scholars, different segments of society and the government. The present study aims to analyse the main legal propositions that intend to change the current rules governing environmental licencing, in order to verify if the proposed measures will be able to solve its problems. In this context, it is important to mention the substitutive amendment to the Bill nº 3.729/2004, which seeks to create the “General Law of Environmental Licensing”. The substitutive amendment analysed was submitted on 29 August 2017 by the deputy Mauro Pereira. Among the most relevant innovations, the following stand out: the establishment of the Strategic Environmental Assessment; the exemption of environmental licensing for certain potentially harmful activities; and the wide scope granted to state and municipal environmental agencies, which will decide wether ot not an activity is subjected to environmental licencing. Moreover, they will be able to choose which procedure will be adopted: the currently used triple license procedure, or the simplified one. It is concluded that, in general, if this bill is approved it will not be able to solve the main problems of environmental licensing.

**Keywords:** Environmental Licensing. Environmental Licensing Bottlenecks. General Law of Environmental Licensing.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ABEMA	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DILIC	Diretoria de Licenciamento Ambiental
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FCP	Fundação Cultural Palmares
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto do Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LC	Lei Complementar
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MPF	Ministério Público Federal
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	Procuradoria-Geral da República
PL	Projeto de Lei
PNLA	Portal Nacional de Licenciamento Ambiental
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente



SisLic	Sistema de Licenciamento Ambiental
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SISNIMA	Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TCU	Tribunal de Contas da União
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Etapas do procedimento de licenciamento ambiental.....	25
<b>Figura 2</b> – Análise da realidade <i>com</i> e <i>sem</i> a efetivação do projeto.....	28
<b>Figura 3</b> – Avaliação Ambiental Estratégica e Estudo de Impacto Ambiental.....	29
<b>Figura 4</b> – Consulta a processos de licenciamento ambiental no âmbito do SisLic.....	47

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Competência dos entes da federação para promover o licenciamento ambiental.....	23
<b>Quadro 2</b> – Consulta ao público no processo de Avaliação de Impacto Ambiental.....	50
<b>Quadro 3</b> – Exemplos da atuação Ministério Público.....	55
<b>Quadro 4</b> – Matriz SWOT referente ao licenciamento ambiental.....	63
<b>Quadro 5</b> – Matriz SWOT referente ao texto substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, datado de 29/08/2007.....	90

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ASPECTOS LEGAIS E CONCEITUAIS.....</b>	<b>16</b>
1.1 DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL À ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (PNMA).....	16
1.2 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	18
1.3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	21
1.3.1 Licenciamento ambiental e Avaliação de Impacto Ambiental.....	26
1.3.2 Licenciamento e Zoneamento Ambiental.....	29
<b>2 FRAGILIDADES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....</b>	<b>31</b>
2.1 ESTUDOS QUE DISCORREM SOBRE OS PRINCIPAIS GARGALOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	32
2.2 DISCUSSÃO E ANÁLISE DAS FRAGILIDADES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	36
2.2.1 Ausência de aplicação integrada com outros instrumentos da PNMA.....	36
2.2.2 Qualidade e extensão dos estudos de impacto ambiental.....	37
2.2.3 Condicionantes presentes nas licenças ambientais: excesso, postergação do cumprimento, falta de acompanhamento da efetividade e incorporação de passivos socioeconômicos.....	39
2.2.4 Atuação de outros órgãos e entidades no licenciamento ambiental.....	43
2.2.5 Falta de transparência e sistematização das informações.....	45
2.2.6 Participação social precária.....	48
2.2.7 Intervenção do Ministério Público e judicialização do licenciamento ambiental.....	52
2.3 MATRIZ SWOT: ANÁLISE DAS FORÇAS, FRAQUEZAS, OPORTUNIDADES E AMEAÇAS RELATIVAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	57
<b>3 PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO REGRAMENTO JURÍDICO VIGENTE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: AVANÇO OU RETROCESSO?.....</b>	<b>64</b>
3.1 PANORAMA ATUAL DE DISCUSSÃO DA BASE LEGAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	64
3.2 SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004: LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	71
3.2.1 Dos procedimentos de licenciamento ambiental.....	71

3.2.2	Caráter consultivo da manifestação dos órgãos intervenientes.....	75
3.2.3	Dispensa de licenciamento ambiental.....	76
3.2.4	Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).....	78
3.2.5	Ampliação da margem de atuação concedida aos órgãos ambientais estaduais e municipais.....	79
3.2.6	Fixação de prazos para a emissão das licenças ambientais.....	80
3.2.7	Participação pública.....	81
3.2.8	Revogação do parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605/1998.....	83
3.2.9	Estudo de Impacto Ambiental: diagnóstico ambiental.....	83
3.3	EFEITOS POTENCIAIS DA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	84
3.3.1	Matriz SWOT: análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relativas ao texto substitutivo ao projeto de lei nº 3.729/2004 (versão apresentada em 29/08/2017).....	85
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>91</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>93</b>
	<b>ANEXO I – SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729, DE 2004.....</b>	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

Atualmente, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos de gestão ambiental mais utilizados da Política Nacional do Meio Ambiente. O licenciamento é exigido no âmbito de atividades utilizadoras de recursos ambientais ou que sejam efetiva ou potencialmente poluidoras, ou que possam causar outro tipo de degradação ambiental. Como regra, tal instrumento comporta um procedimento que requer a concessão de três licenças sucessivas: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO). Ademais, o licenciamento ambiental está atrelado aos princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador, uma vez que visa identificar, antes mesmo da respectiva instalação e operação, os possíveis impactos socioambientais da atividade ou do empreendimento, bem como buscar medidas capazes de evitá-los, mitigá-los e/ou compensá-los.

A despeito da importância do procedimento de licenciamento ambiental para a tomada de decisões no âmbito de empreendimentos e atividades que possam causar degradação ambiental, o instrumento sofre críticas tanto no sentido de obstar o desenvolvimento do país, por ser excessivamente burocrático e moroso, como de viabilizar uma vasta gama de empreendimentos que, do ponto de vista social e ambiental, carecem de legitimidade. Nota-se, pois, duas posições claramente divergentes. Como resultado, muitos defendem a alteração da base legal desse instrumento. Tal alteração voltou a ganhar espaço na agenda política a partir do lançamento da Agenda Brasil 2015, sugerida pelo então presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, a qual previu uma série de medidas destinadas à revisão da legislação de licenciamento ambiental. Contudo, tem sido possível observar o predomínio de proposições que visam à flexibilização a qualquer custo do licenciamento em detrimento de medidas que se propõem a fortalecê-lo.

Desta forma, busca-se, por meio deste trabalho, identificar os principais gargalos do instrumento estudado, analisar as tentativas de modificação do regramento jurídico vigente do licenciamento ambiental, bem como realizar um balanço analítico das proposições de alteração em curso, a fim de verificar suas possíveis consequências, caso tal modificação venha a se concretizar.

Para a elaboração desta pesquisa, realizou-se um levantamento documental e bibliográfico, com o intuito de colher dados correlatos ao tema em análise. A pesquisa possui caráter descritivo e analítico. Desta forma, a legislação referente ao licenciamento ambiental foi consultada, bem como bibliografias que discorrem sobre a aplicação deste instrumento. Em um segundo momento, buscou-se compreender as principais críticas ao licenciamento por

meio da análise de estudos que identificaram problemas recorrentes. Por fim, projetos de lei, propostas de emenda à Constituição e uma minuta de Resolução CONAMA, voltados à alteração da base legal do licenciamento, foram explorados. Nesta análise, deu-se ênfase ao texto substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, apresentado em 29 de agosto de 2017, de autoria do deputado Mauro Pereira. Tal substitutivo discorre sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental e, quando da realização deste trabalho, encontrava-se tramitando, na Câmara dos Deputados, em regime de urgência. A fim de elucidar as possíveis consequências desta Lei Geral, caso venha a ser aprovada, aplicou-se a análise SWOT, que consistiu na investigação de suas potenciais forças (*Strengths*), fraquezas (*Weaknesses*), oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*).

O trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo, *licenciamento ambiental: aspectos legais e conceituais*, traçou um panorama sobre o licenciamento ambiental no Brasil, bem como sobre a sua base legal e histórica. Buscou-se apresentar o instrumento e demonstrar a sua relação com outros instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

O segundo capítulo, *fragilidades do licenciamento ambiental*, centrou-se na análise dos principais problemas do licenciamento ambiental, vastamente apontados por estudos que buscam estabelecer bases para o fortalecimento do instrumento.

No terceiro capítulo, *propostas de alteração do regramento jurídico vigente do licenciamento ambiental: avanço ou retrocesso?*, o panorama atual de discussão acerca da modificação da base legal do instrumento estudado foi objeto de análise. Buscou-se antever os efeitos potenciais das modificações pretendidas e com perspectivas reais de concretização.

## 1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ASPECTOS LEGAIS E CONCEITUAIS

### 1.1 DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL À ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (PNMA)

No Brasil, pode-se dizer que a questão ambiental começou a ser institucionalizada a partir da década de 1970. O processo de institucionalização, em parte, apresentou-se como resposta à crise ambiental sistêmica, percebida em uma escala planetária. Tal crise produziu uma pluralidade de efeitos que extrapolavam a esfera ambiental propriamente dita, passando a impactar significativamente as esferas social, econômica e cultural. A tomada de consciência desse cenário por parcela da sociedade ocorreu em razão de uma série de fatores que não podiam mais ser ignorados. Os desastres ambientais cada vez mais frequentes; a escassez de recursos naturais e a elevação do valor de matérias-primas consideradas essenciais, que implicavam obstáculos à ordem econômica vigente; a emissão de poluentes e o lançamento de resíduos prejudiciais à saúde humana; o comprometimento da capacidade de suporte do meio biofísico; e a perda de biodiversidade alarmante representam alguns desses fatores que mobilizaram a comunidade internacional. Desta forma, a dimensão e a gravidade dos problemas ambientais foram capazes de repercutir no cenário político (LIMA, 2011).

Atribui-se à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano<sup>1</sup>, ocorrida em 1972, em Estocolmo, grande importância no que diz respeito à institucionalização da questão ambiental no Brasil. No ano subsequente ao da referida Conferência, criou-se o primeiro órgão federal brasileiro destinado a tratar especificamente de assuntos ambientais, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA)<sup>2</sup>, integrada ao Ministério do Interior. Durante a sua trajetória, a SEMA contribuiu para a criação de normas ambientais que serviram de base para a constituição de políticas ambientais, instituiu espaços protegidos, bem como apoiou a descentralização da atuação ambiental por meio da criação de órgãos ambientais estaduais (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

A SEMA também passou a ter competência para promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões destinados ao controle da poluição ambiental, sobretudo da poluição atmosférica (SILVEIRA, 2015). Com o objetivo de controlar a poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais, o Governo Federal editou o Decreto-Lei nº 1.413, de 13 de julho de 1975, o qual estabeleceu que os Estados e Municípios poderiam

---

<sup>1</sup> A Conferência de Estocolmo teve como força propulsora quatro fatores principais que podem ser traduzidos no incremento da participação científica, na esfera internacional, a partir da década de 1960; na ampla divulgação  
<sup>2</sup> A Secretaria Especial do Meio Ambiente foi criada por meio do Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 ago. 2017.



determinar, no limite de suas competências, condições para o funcionamento das indústrias instaladas nos respectivos territórios. O Decreto Federal nº 76.389, de 03 de outubro de 1975, por sua vez, ao regulamentar o Decreto-Lei nº 1.413.75, reforçou a competência da SEMA para propor critérios, normas e padrões destinados ao território nacional, com vistas a evitar e mitigar os efeitos adversos ocasionados pela poluição industrial, bem como reafirmou a possibilidade dos Estados e Municípios estipularem critérios e condições para o exercício das atividades empresariais, nos termos dos critérios estabelecidos pelo Governo Federal. Tais decretos criaram bases para a posterior instituição do licenciamento ambiental em alguns estados da federação (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Faz-se oportuno mencionar que, apesar da criação dos decretos acima citados, à época, o Governo Federal priorizava alcançar o ideal de uma sociedade industrializada, de forma que o controle da poluição, bem como outras formas de proteção ambiental não poderiam configurar um entrave a essa prioridade (SILVEIRA, 2015). Neste sentido, observa-se o disposto no parágrafo único do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.413/1975:

No estabelecimento de critérios, normas e padrões acima referidos, será levado em conta a capacidade autodepuradora da água, do ar e do solo, bem como **a necessidade de não obstar indevidamente o desenvolvimento econômico e social do País** (BRASIL, 1975) (grifos nossos).

Outro marco importante no que diz respeito ao processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil foi o advento da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Um dos objetivos relacionados à instituição da PNMA foi a tentativa de dar a SEMA maior autonomia política, bem como atribuir poder de polícia ao órgão ambiental, aumentando assim o seu campo de atuação (SILVEIRA, 2015). A PNMA instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), representado por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta que têm como objetivo garantir a proteção e a melhoria da qualidade ambiental.

Posteriormente, a SEMA e outros três organismos encarregados de questões ambientais, a saber, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SEDEPE) e a Superintendência da Borracha (Sudhevea) foram extintos, dando origem, pela absorção de suas respectivas funções, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autarquia federal instituída em 1989, e atualmente responsável pela realização do licenciamento ambiental em âmbito federal (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Atualmente, o SISNAMA é composto pelos seguintes órgãos e entidades: (i) o Conselho de Governo, como *órgão superior*, tendo como função assessorar o Presidente da

República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais destinadas ao meio ambiente e aos recursos ambientais; (ii) o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), como *órgão consultivo e deliberativo*, que possui como objetivo assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais destinadas ao meio ambiente e aos recursos ambientais, bem como deliberar sobre normas e padrões ambientais; (iii) o Ministério do Meio Ambiente, como *órgão central*, encarregado de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais para o meio ambiente; (iv) os *órgãos executores*, representados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), os quais possuem a finalidade de executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (v) os *órgãos seccionais*, constituídos pelos órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental; e (vi) os *órgãos locais*, compostos pelos órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização de tais atividades, desenvolvidas em suas respectivas jurisdições.

Destacam-se, ainda, outros órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão central do SISNAMA, e encarregados da gestão ambiental no Brasil: a Agência Nacional de Águas (ANA), o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Com efeito, tem sido possível verificar, a partir de 1970, a gradual instituição e consolidação de órgãos e entidades ambientais, bem como a criação de um arcabouço jurídico que, entre outros, compreende a Política Nacional de Meio Ambiente, a qual estabeleceu uma série de instrumentos de gestão ambiental (LIMA, 2011).

## 1.2 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Lei Federal nº 6.938/81, no seu artigo 9º, elenca um rol de instrumentos destinados à implementação da Política Nacional do Meio Ambiente. Observa-se:

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

- VI - a criação de espaços especialmente protegidos pelo Poder Público, federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
- VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;
- X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama;
- XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais;
- XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (BRASIL, 1981).

Nota-se um predomínio de instrumentos de comando e controle na política ambiental brasileira, realidade bastante perceptível ao se analisar os instrumentos arrolados na PNMA. Os instrumentos de comando e controle, também chamados de mecanismos de regulação direta, buscam alterar o comportamento dos agentes potencialmente poluidores por meio da imposição de um conjunto de normas; da exigência, quando for o caso, de anuência prévia dos órgãos ambientais para a prática de determinadas atividades que possam causar impactos ambientais; de atividades de fiscalização; e da aplicação de sanções, se houver descumprimento das normas ambientais (LEUZINGER; CUREAU, 2013; ALMEIDA, 1997).

Almeida (1997) categoriza os instrumentos de comando e controle da seguinte forma: (1) aqueles que impõem *padrões de poluição*, buscando limitar a emissão de determinados poluentes; (2) os instrumentos que atuam no *controle de equipamentos*, os quais exigem a instalação de determinados equipamentos antipoluição ou que tornam obrigatória a utilização de tecnologias com menor potencial degradador; (3) aqueles destinados ao *controle de processos*, citando, como exemplo, a obrigatoriedade de substituir um insumo empregado por outro que seja capaz de causar menor impacto ambiental; (4) os instrumentos que são destinados ao *controle de produtos*, ou seja, que objetivam gerar produtos menos impactantes do ponto de vista ambiental, como exemplo, cita-se a vedação à fabricação de carros que possuem baixo desempenho energético; (5) aqueles que *proíbem ou restringem determinadas atividades* por meio da concessão de licenças para a instalação e funcionamento da respectiva atividade ou empreendimento potencialmente ou efetivamente poluidor ou por meio da

realização de zoneamento ambiental; (6) os instrumentos destinados ao *controle do uso de recursos naturais* por meio da fixação de cotas de extração, por exemplo.

Com base nessa categorização, é possível encontrar, na Política Nacional do Meio Ambiente, uma série de instrumentos de comando e controle, tais como o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, o licenciamento ambiental e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou até mesmo a previsão para aplicação de penalidades disciplinares ou compensatórias em decorrência do não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Por outro lado, a PNMA, seguindo uma tendência mundial, também estabeleceu instrumentos econômicos, como a concessão florestal<sup>3</sup>, a servidão ambiental<sup>4</sup> e o seguro ambiental<sup>5</sup>. Os instrumentos econômicos atuam por meio de incentivos diretos e indiretos, que possuem como exemplos a instituição de taxas de poluição, a concessão de subvenções e de benefícios fiscais, ou por meio da criação de mercados ambientais, como a permissão de emissões comerciáveis (HERRERO, 1996 *apud* SCARDUA, 2003).

Não obstante, o licenciamento ambiental tem sido o instrumento mais utilizado da Política Nacional do Meio Ambiente, implementado em todos os âmbitos da federação. Apesar disso, uma das principais críticas ao licenciamento, sobretudo no que se refere à sua eficiência, tem relação com a falta de implementação conjunta de outros instrumentos da PNMA, de extrema importância para se alcançar a satisfatória realização dos objetivos da referida Política, tais como o Zoneamento Ecológico-Econômico e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), a qual ainda carece de implementação. Para que a Política Nacional do Meio Ambiente produza seus efeitos, é imprescindível que haja a aplicação integrada de seus instrumentos, de forma que um possa complementar o outro, com vistas a alcançar o melhor resultado possível, contribuindo para o aprimoramento da gestão ambiental brasileira.

A seguir, o licenciamento ambiental e a sua relação com a Avaliação de Impacto Ambiental e o Zoneamento Ecológico Econômico serão estudados.

---

<sup>3</sup> A concessão florestal consiste em um instrumento econômico regulamentado pela Lei de Gestão de Florestas Públicas, Lei Federal nº 11.284/2008. Tal instrumento concede a pessoas jurídicas e comunidades o direito de praticar manejo sustentável, mediante processo de licitação e pagamento de determinado valor, para a exploração de produtos madeireiros ou não madeireiros, bem como serviços, tais como o turismo.

<sup>4</sup> A servidão ambiental está prevista no art. 9º da Lei nº 6.938/81. Trata-se de uma limitação voluntária instituída pelo proprietário ou possuidor, o qual destina a totalidade ou parte de sua propriedade à preservação, conservação ou recuperação de recursos ambientais.

<sup>5</sup> O seguro ambiental, por sua vez, é uma garantia financeira que pode ser contratada pelo empreendedor para garantir a reparação de um dano ambiental, caso este venha a ocorrer, como decorrência de sua atividade ou empreendimento potencialmente poluidor ou degradador (COSTA, 2011).

### 1.3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental apresenta-se como um instrumento inserido em um contexto que demanda a conciliação de atividades econômicas com a preservação do meio ambiente. Desta forma, trata-se de uma ferramenta utilizada pelo Poder Público em favor da sociedade que objetiva controlar a realização de atividades privadas ou públicas que possam causar degradação ambiental (MACHADO, 2014).

Em regra, o controle de determinada atividade efetiva ou potencialmente causadora de danos ambientais será realizado preventivamente, ou seja, antes mesmo da eventual instalação e operação da atividade, por meio da realização do licenciamento ambiental. Assim, pode-se dizer que o licenciamento ambiental encontra fundamento nos princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, uma vez que, por meio de estudos ambientais, procura mapear os riscos oriundos do empreendimento ou da atividade e munir o órgão ambiental de informações suficientes para que possa decidir acerca da sua eventual realização, bem como buscar alternativas mais benéficas do ponto de vista ambiental e social. Ademais, também visa determinar a adoção de medidas mitigadoras ou compensatórias por parte do empreendedor (LEUZINGER; CUREAU, 2013).

Contudo, é fundamental que o controle exercido pela Administração Pública se prolongue no tempo, com o objetivo de verificar se a atividade ou o empreendimento tem atendido às condicionantes exigidas no âmbito do respectivo licenciamento. Por meio de análises técnicas realizadas pelos órgãos ambientais, bem como dos estudos de impacto ambiental, exigidos para subsidiar o licenciamento ambiental, busca-se minimizar ou, até mesmo, evitar os impactos decorrentes da atividade ou do empreendimento. O impacto que se procura evitar, mitigar ou compensar vai além do impacto ambiental propriamente dito, englobando aspectos econômicos, sociais e culturais. Por essa razão, o licenciamento ambiental configura-se como um importante instrumento da gestão ambiental brasileira (FARIAS, 2015).

Nas palavras de Talden Farias:

Isso significa que o licenciamento ambiental é um mecanismo que se propõe a concretizar o desenvolvimento sustentável, o modelo de desenvolvimento econômico que procura conjugar a eficiência econômica, a justiça social e a proteção ecológica (FARIAS, 2015, p. 22).

No Brasil, o licenciamento ambiental foi efetivamente tratado como instrumento da política ambiental ao ser incorporado à Lei Federal nº 6.938/81. No entanto, nota-se que, em meados de 1970, alguns estados da federação já exigiam licenciamento ambiental para

determinadas atividades ou empreendimentos. No Rio de Janeiro, o Decreto-Lei nº 134/1975 passou a determinar a necessidade de autorização prévia para o funcionamento ou operação de atividades real ou potencialmente poluidoras. Tal Decreto-Lei foi regulamentado pelo Decreto nº 1633/77, que estabeleceu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras<sup>6</sup>. São Paulo, por sua vez, também passou a exigir Licença de Instalação e de Funcionamento para algumas atividades, por meio do Decreto nº 8.468/1976, o qual regulamentou a Lei nº 997/76, que instituiu o Sistema de Prevenção e Controle da Poluição do Meio Ambiente. O âmbito de atuação desses instrumentos era mais restrito em comparação com o licenciamento atual, uma vez que inicialmente eram utilizados com vistas a controlar atividades que gerassem algum tipo de poluição, tais como aterros sanitários e atividades industriais (SÁNCHEZ, 2006).

Atualmente, o licenciamento ambiental deve ser realizado não só no âmbito de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, devendo, igualmente, ser aplicado àquelas que possam causar outras formas de degradação ambiental. É o que se depreende a partir da leitura do art. 10 da Lei Federal nº 6.938/81:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (BRASIL, 1981).

A Resolução CONAMA nº 237/97, editada com base no inciso I do art. 8º da PNMA, compõe o regramento jurídico vigente do licenciamento ambiental. Tal Resolução conceitua o licenciamento ambiental da seguinte forma:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (BRASIL, 1997).

Atualmente, a Resolução CONAMA nº 237/97 encontra-se parcialmente revogada pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro, de 2011<sup>7</sup>, uma vez que a LC estabeleceu critérios distintos para o exercício da competência entre os entes da federação. Essa Resolução

---

<sup>6</sup> Esse sistema consagrou um modelo que posteriormente viria a ser incorporado à legislação federal: a necessidade da emissão, pelo Poder Público, da Licença Prévia, Licença de Instalação e da Licença de Operação (SÁNCHEZ, 2006).

<sup>7</sup> A Lei Complementar nº 140/2011 regulamentou o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988 e fixou normas para cooperação entre os entes da federação nas ações administrativas oriundas do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente, de paisagens naturais notáveis, ao combate à poluição, bem como à preservação das florestas, fauna e flora.

adotava o critério da extensão geográfica dos impactos diretos. No entanto, a LC nº 140/2011 suprimiu a extensão do impactos diretos como determinação da competência. Os critérios adotados pela referida Lei são os seguintes: localização da atividade ou empreendimento; dominialidade do bem público afetável; e natureza da atividade (LEUZINGER; CUREAU, 2013; FARIAS, 2015; AMADO, 2015).

Com o intuito de evitar a sobreposição de atuação entre os entes da federação, a Lei Complementar nº 140/2011 instituiu, no seu art. 13, que os empreendimentos e atividades deverão ser licenciados por apenas um único ente federativo<sup>8</sup>, de acordo com as atribuições que foram estabelecidas na referida Lei. A LC nº 140/2011 fixa normas para a cooperação entre os entes federados em matéria ambiental, bem como disciplina a competência para o exercício do licenciamento ambiental, estabelecendo empreendimentos e atividades a serem licenciados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. A competência estadual ganhou contornos residuais, uma vez que o Estado passará a licenciar as atividades ou empreendimentos que não se enquadrarem nas competências da União ou dos Municípios. Observa-se, no quadro abaixo, a divisão de competência entre os entes federativos.

**Quadro 1** – Competência dos entes da Federação para promover o licenciamento ambiental

<b>União</b>
<p>Competência federal para promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades (art. 7º, inciso XIV da LC 140/2011):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;</li> <li>b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;</li> <li>c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;</li> <li>d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);</li> <li>e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;</li> <li>f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;</li> <li>g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); ou</li> <li>h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial</li> </ul>

<sup>8</sup> Ressalta-se que a instituição do licenciamento ambiental a ser realizado por apenas um ente federativo foi alvo de críticas. De acordo com Paulo Affonso Leme Machado (2014, p. 322), “o exame conjunto, não apenas opinativo, mas vinculante por diversos entes federativos pode propiciar o aporte de um maior e melhor conhecimento sobre o empreendimento a ser licenciado ou autorizado e a utilização de tecnologias não degradadoras do meio ambiente”.

poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.
<p><b>Estados</b></p> <p>(art. 8º, inciso XIV da LC 140/2011)</p> <p>Aos Estados cabe promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;</p>
<p><b>Distrito Federal</b></p> <p>(art. 10 da LC 140/2011)</p> <p>Ao Distrito Federal cabe licenciar as atividades e empreendimentos de competência dos Estados e dos Municípios.</p>
<p><b>Municípios</b></p> <p>Competência municipal para promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos (art. 9º, inciso XIV da LC 140/2011):</p> <p>a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou</p> <p>b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);</p>

Fonte: BRASIL, 2011a. Elaboração própria.

O licenciamento ambiental no Brasil, em regra, caracteriza-se por ser um procedimento trifásico, exigindo a emissão de três licenças: a Licença Prévia (LP), concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, a qual irá aprovar a sua localização e concepção, bem como atestar a viabilidade ambiental e estabelecer os requisitos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; a Licença de Instalação (LI), que irá autorizar a instalação do empreendimento ou atividade, nos termos das especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados e das medidas de controle ambiental e condicionantes. Nesta fase, o órgão ambiental verificará se as condicionantes estabelecidas no âmbito da LP foram devidamente cumpridas, assim como estabelecerá novas condicionantes da LI, que podem ser medidas mitigadoras e/ou compensatórias de impactos socioambientais (BRASIL, 2007); e a Licença de Operação (LO), a qual autoriza a operação e funcionamento da atividade ou do empreendimento, após a verificação do cumprimento das condicionantes estabelecidas nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes para a operação<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Art. 8º da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 e art. 19 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.



Ressalta-se que a licença prévia possui inegável importância, devendo ser precedida de estudos ambientais que serão analisados pelo órgão ambiental competente e, caso seja possível atestar a viabilidade ambiental do projeto, nos termos dos estudos e planejamento entregues, será concedida na fase preliminar do procedimento de licenciamento ambiental. Também é nessa fase que os principais impactos relativos ao projeto serão apontados, podendo-se definir as respectivas medidas mitigadoras e/ou compensatórias (FARIAS, 2015).

As etapas que compõem o procedimento de licenciamento ambiental encontram-se no art. 10 da Resolução CONAMA 237/2017 e foram esquematizadas na figura abaixo.

**Figura 1** – Etapas do procedimento de licenciamento ambiental



Fonte: BRASIL, 1997. Elaboração própria.

O Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/97 possui um rol de atividades que se sujeitam ao licenciamento ambiental, o qual, nesses casos, é imprescindível. Trata-se de um rol meramente exemplificativo, uma vez que outros empreendimentos ou atividades, mesmo que não estejam arrolados neste Anexo, poderão se sujeitar ao licenciamento, a critério da

autoridade licenciadora (BRASIL, 2007). Em razão do constante avanço tecnológico, novas atividades ou empreendimentos potencialmente degradadores ou poluidores podem surgir, necessitando, pois, de prévio licenciamento. Desta forma, caso a lista fosse taxativa tais atividades ou empreendimento ficariam isentos da obrigatoriedade de licenciamento. Por esse motivo, a criação de uma lista exemplificativa, que, inclusive, poderá ser utilizada como parâmetro pelo órgão ambiental, configura opção oportuna.

Nos próximos itens, as relações entre o licenciamento ambiental e outros instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente serão objeto de análise.

### 1.3.1 Licenciamento ambiental e Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)

Com o principal objetivo de instruir o licenciamento ambiental, a elaboração prévia de estudos ambientais possui amparo na legislação brasileira (TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2010). Ressalta-se que o órgão ambiental competente irá elaborar um termo de referência para guiar a elaboração desses estudos. De acordo com a definição extraída da Resolução CONAMA nº 247/1997, compreende-se o que se segue:

Art. 1º, III – Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco (BRASIL, 1997).

Nota-se que o termo *estudos ambientais*, tal como definido pela referida Resolução CONAMA, está inserido no que se entende por Avaliação de Impacto Ambiental. De acordo com Sánchez (2006), atualmente há uma gama de variantes da avaliação de impacto ambiental, que são utilizadas em contextos distintos e com escopos igualmente distintos. Como exemplo, pode-se citar as metodologias e estudos que envolvem identificar, de forma antecipada, os impactos potenciais de determinado projeto ou atividade, caso venha a se concretizar, bem como traçar as medidas mitigadoras dos impactos socioambientais previstos.

Importa mencionar que diante uma atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa degradação ambiental será imprescindível a realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Essa modalidade de AIA encontra amparo constitucional, uma vez que a Constituição Federal de 1988, no seu art. 225, § 1º, IV, dispõe que cabe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente

causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (BRASIL, 1988).

A Resolução CONAMA nº 01/1986 regulamentou o Estudo de Impacto Ambiental, bem como o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Ademais, elencou, no seu art. 2º, uma lista de atividades<sup>10</sup> que foram consideradas capazes de causar significativa degradação ambiental. Ressalta-se que esta lista não é taxativa, cabendo ao órgão ambiental exigir a realização de EIA/RIMA sempre que entender que a atividade ou empreendimento a ser licenciado seja capaz de gerar significativa degradação ao meio ambiente.

O Estudo de Impacto Ambiental deverá ser prévio à emissão da Licença Prévia e deverá conter, como conteúdo mínimo, (i) o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, considerando o meio físico, o meio biológico e o meio socioeconômico; (ii) a análise dos impactos ambientais do projetivo e de suas alternativas; (iii) a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos; e (iv) a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento, nos termos do art. 6º da Resolução CONAMA nº 01/1986.

O EIA, além de contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, deverá confrontá-las com a hipótese de não execução do projeto. Trata-se de uma análise prospectiva que busca comparar a realidade *com* e *sem* a realização do projeto. Com isso, os custos socioambientais de um determinado projeto ficam mais evidentes e contribui para a tomada de decisão (NOGUEIRA; ARAUJO, 2013).

---

<sup>10</sup> I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

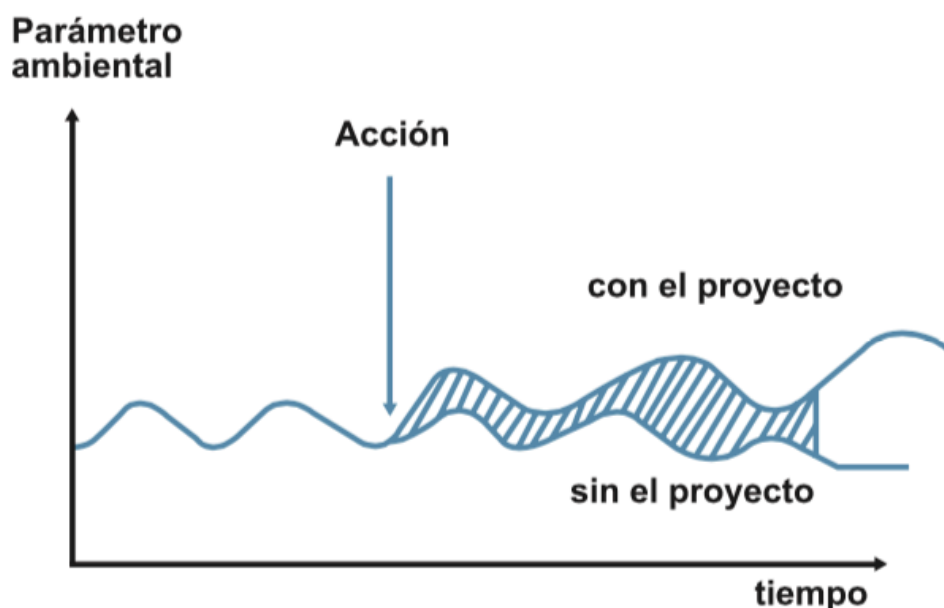
XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

**Figura 2** – Análise da realidade *com* e *sem* a efetivação do projeto



Fonte: Philippi e Alves (2005) *apud* Nogueira e Araujo (2013).

O Relatório de Impacto Ambiental, a seu turno, conterà, de forma objetiva, adequada e de fácil compreensão, as informações traduzidas em linguagem e metodologia acessíveis ao público constantes do EIA. Deverá dispor sobre as vantagens e desvantagens do projeto e traçar as consequências socioambientais da sua implementação.

O EIA/RIMA deverá ser submetido à análise técnica do órgão ambiental competente pelo licenciamento ambiental do empreendimento ou da atividade, o qual não está vinculado aos resultados do estudo. Caso julgue necessário, o órgão licenciador poderá promover a realização de audiência pública com o objetivo de fornecer maiores informações sobre o projeto e seus impactos, bem como para que haja eventuais esclarecimentos sobre o RIMA. Será obrigatória a realização de audiência sempre que houver solicitação por entidade civil, Ministério Público ou por, no mínimo, cinquenta cidadãos (AMADO, 2015).

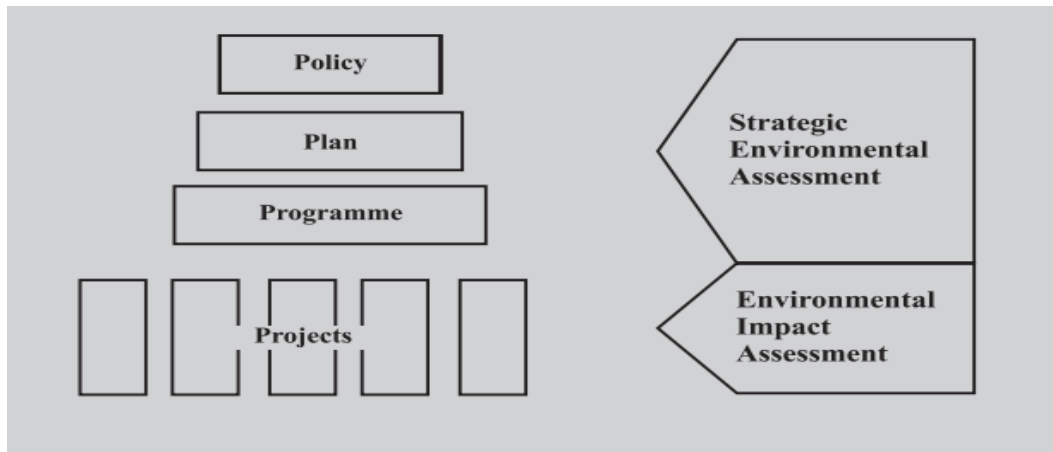
Destaca-se, ainda, outra variante da AIA, que consiste na busca por um planejamento integrado entre os distintos setores da sociedade, por meio do mapeamento das possíveis consequências socioambientais derivadas das políticas, planos e programas governamentais (PPP). Tal modalidade é denominada de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). De acordo com Sánchez (2017), as funções da AAE são as seguintes:

Identificar e avaliar as consequências de uma decisão (estratégica) e de suas alternativas antes que ela seja tomada;

Inserir a dimensão ambiental e de sustentabilidade no processo de tomada de decisão;  
 Formalizar, sistematizar, documentar e informar uma decisão (estratégica);  
 Criar oportunidades de desenvolvimento que contribuam para a recuperação da qualidade ambiental, prevenção de riscos e melhoria da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (SÁNCHEZ, 2017, p. 168).

A figura abaixo demonstra a consideração da variável ambiental na hierarquia do processo decisório. A Avaliação Ambiental Estratégica deve ser aplicada quando da formulação de políticas, planos e programas. Já o EIA/RIMA será aplicado no licenciamento ambiental de projetos de empreendimentos ou atividades (BANCO MUNDIAL, 2008).

**Figura 3** – Avaliação Ambiental Estratégica e Estudo de Impacto Ambiental



Fonte: DAC Network on Environment and Development Cooperation *apud* Banco do Brasil (2008).

### 1.3.2 Licenciamento e Zoneamento Ambiental

O Zoneamento Ambiental está previsto na Lei nº 6.938/81, que instituiu a PNMA, e, posteriormente, foi regulamentado pelo Decreto nº 4.297/02, o qual passou a denominá-lo de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Trata-se de um importante instrumento de planejamento e de organização do território, que visa dar amparo às decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, com vistas a assegurar a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas, nos termos do art. 3º do referido Decreto. Ademais, de acordo com o parágrafo único deste artigo, “o ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração

do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais” (BRASIL, 2002).

O Zoneamento Ecológico-Econômico buscará dividir o território em zonas, as quais levarão em consideração as aptidões para o desenvolvimento de distintas ocupações. Ressalta-se que a definição de cada aptidão deverá ter em vista aspectos ambientais, tais como fragilidade ecológica, capacidade de suporte ambiental e potencialidades dos espaços territoriais analisados (MONTAÑO *et al.*, 2007).

Conforme bem frisa Paulo Machado Affonso Leme (2014), fez bem o legislador, ao arrolar os instrumentos da PNMA, mencionar o Zoneamento Ambiental previamente ao licenciamento ambiental e à Avaliação de Impacto Ambiental, tendo em vista que as diretrizes traçadas para o uso do solo e desenvolvimento de determinados empreendimentos e atividades, proporcionadas pela elaboração de um ZEE, devem guiar o posterior procedimento de licenciamento ambiental.

Dessa forma, considerando que o ZEE irá identificar zonas mais ou menos propícias para abrigar certas atividades, pode-se dizer que isto influenciará na necessidade ou não da elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental. O EIA, quando se mostrar necessário em razão da possibilidade da atividade causar significativa degradação ambiental, terá como base os resultados apontados no ZEE, os quais podem dar base ao termo de referência, que será elaborado pelo órgão ambiental competente, bem como facilitar a escolha da área a ser desenvolvida determinada atividade, com vistas a causar o menor impacto ambiental possível, dentro das possibilidades locacionais (ALVARENGA, 1997 e SOUZA, 2000 *apud* MONTAÑO *et al.*, 2007).

O ZEE mostra-se adequado para apontar a viabilidade ambiental da ocupação de determinado espaço territorial antes mesmo da eventual realização de algum estudo ambiental para subsidiar o licenciamento ambiental da atividade ou empreendimento pretendido, de forma que se mostra crucial para a efetivação de outros instrumentos da PNMA (MONTAÑO *et al.*, 2007).

## 2 FRAGILIDADES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Apesar da indiscutível importância do licenciamento ambiental para a proteção do meio ambiente e das comunidades afetadas, principalmente no que se refere à identificação prévia dos impactos oriundos de uma atividade poluidora, tal instrumento tem sido objeto de severas críticas por parte distintos segmentos da sociedade.

De um lado, é possível verificar argumentos que defendem veementemente a flexibilização do licenciamento ambiental. Tais posicionamentos costumam justificar a necessidade de mudança no arcabouço normativo que disciplina o referido instrumento. Alegam que há excessiva burocratização no procedimento, condicionantes inadequadas constantes das licenças ambientais, bem como problemas institucionais, que supostamente atrasariam a emissão das licenças, configurando, portanto, na visão destes, um entrave ao desenvolvimento econômico do país.

Por outro lado, existem argumentos no sentido de que a mera modificação da legislação atual, principalmente para diminuir os prazos dos órgãos e instituições envolvidos no licenciamento não é capaz de resolver os principais problemas apontados. Dessa forma, defendem o aperfeiçoamento do instrumento, ressaltando a necessidade de promover uma estruturação das instituições e órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental; garantir a efetiva participação pública no âmbito desse procedimento; reconhecer a primazia das decisões de caráter técnico em detrimento das de índole política, bem como melhorar a qualidade dos estudos ambientais que irão subsidiar o procedimento, dependendo, também, de um termo de referência, a ser elaborado pelo órgão ambiental competente, que buscará definir parâmetros e reduzir a liberdade metodológica dos responsáveis pela elaboração dos referidos estudos; melhorar a capacidade de integração entre os instrumentos já existentes na PNMA, para que cada um exerça a sua respectiva função, evitando assim a transferência de atribuições e a conseqüente sobrecarga de um instrumento específico (GUETTA, 2017; SÁNCHEZ, 2006; MONTAÑO *et al.*, 2007).

Diante desse cenário, é possível verificar diversos estudos que se propõem a identificar os principais problemas do licenciamento ambiental. A seguir, alguns desses estudos serão abordados, com o intuito de investigar os gargalos mais citados.

## 2.1 ESTUDOS QUE DISCORREM SOBRE OS PRINCIPAIS GARGALOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Neste item, buscou-se analisar alguns dos principais estudos que apontam as fragilidades do licenciamento ambiental. Tal investigação faz-se oportuna neste contexto de debates e proposições de alteração da base legal do licenciamento, pois, com base nas principais críticas, pode-se dizer se o rumo de tais proposições se aproximam do desmonte ou do aperfeiçoamento do instrumento.

O Banco Mundial, em 2008, lançou um estudo sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil. Tal estudo teve como objetivo contribuir para o debate sobre esse tema. Dentre os gargalos identificados, o trabalho apontou como principais:

1. A indefinição sobre que esfera de governo tem o poder para licenciar;
2. A ausência de avaliação ambiental estratégica;
3. A baixa qualidade dos EIA/RIMA e a carência de vetor ambiental na concepção dos projetos;
4. A demora para emitir os Termos de Referência que irão subsidiar a preparação dos EIA/RIMA;
5. A multiplicidade de atores dotados de significativo poder discricionário, tais como o Ministério Público;
6. A frequente judicialização dos conflitos surgidos;
7. A ausência de monitoramento, fiscalização e acompanhamento do projeto, principalmente na sua fase posterior, como decorrência da limitada capacidade institucional;
8. O receio dos técnicos de serem penalizados em virtude da instituição da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998);
9. A ausência de um sistema normativo que especifique os aspectos sociais tratados no licenciamento ambiental, bem como a falta de profissionais que atuem na área social no âmbito do órgão competente pela emissão da licença ambiental;
10. Regulamento de Compensação Ambiental pouco claro, sendo economicamente pouco eficiente e legalmente vulnerável, desincentivando investimentos;
11. A deficiência no que se refere à disponibilidade de dados e informações de caráter ambiental;
12. A falta de cooperação entre os órgãos que atuam no licenciamento ambiental;



13. A inconsistência e excesso de subjetividade por parte dos órgãos ambientais quando da aplicação de princípios e critérios para analisar e aprovar o EIA/RIMA.

Pode-se citar, também, o resultado de seminários realizados no IBAMA no final de 2009 e no início de 2010, exposto por Vulcanis (2010), os quais tiveram como objetivo principal apresentar reformas e alterações ao referido instrumento. Os gargalos do licenciamento ambiental foram classificados e agrupados da seguinte forma: (i) problemas em relação ao conteúdo do licenciamento ambiental; (ii) aspectos relacionados aos processos de condução do instrumento, que dizem respeito à competência, bem como aos procedimentos adotados; (iii) questões relacionadas à forma e à racionalização do licenciamento.

No que se refere ao *conteúdo do licenciamento ambiental*, cinco pontos foram levantados, a saber:

1. a ausência de planejamento integrado entre os setores econômico e ambiental;
2. a competência referente à decisão que concede ou não a licença ambiental pretendida;
3. a ausência de normas materiais que possam servir de base aos órgãos ambientais competentes pela emissão da licença, principalmente no que concerne à viabilidade ambiental de determinado empreendimento;
4. a prévia existência de consideráveis passivos socioeconômicos nos locais onde as atividades/empreendimentos irão se instalar;
5. a fragilidade da participação social no licenciamento ambiental.

Já no que se refere aos processos de *condução do licenciamento ambiental*, Vulcanis (2010) identificou quatro problemas que afetam o instrumento:

1. a competência dos órgãos ambientais para realizar o licenciamento ambiental;
2. atuação de outros órgãos que intervêm no procedimento;
3. qualidade precária dos estudos ambientais;
4. a canalização de esforços voltados à concessão da licença ambiental.

Por fim, sobre as questões relacionadas à forma e à racionalização do licenciamento, notou-se:

1. A ausência de técnicos, tanto públicos como privados, experientes para lidar com esses assuntos, bem como a alta rotatividade de cargos no setor público;
2. A falta de transparência e de acessibilidade dos trâmites que envolvem o licenciamento ambiental.

Outro estudo que merece destaque diz respeito àquele elaborado pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA). Tal estudo, publicado em

2013, reuniu um conjunto de propostas destinadas à modernização do licenciamento ambiental no Brasil. Os desafios identificados foram os seguintes:

1. O momento da inserção da variável ambiental no planejamento, a qual costuma aparecer só na fase de licenciamento ambiental;
2. O fator locacional do empreendimento, uma vez que há carência de informações geográficas acerca das possíveis restrições socioambientais que um espaço possa vir a ter. Ademais, tendo em vista que o modelo adotado é por fonte, ou seja, analisa-se a viabilidade ambiental por cada empreendimento, o instrumento carece de um sistema apto a avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos;
3. A subjetividade e imprecisão que permeiam o licenciamento ambiental, diante da ausência de diretrizes legais precisas, aumentando o grau de discricionariedade dos agentes responsáveis pelo trâmite do licenciamento;
4. A ausência de clareza em torno do termo “significativo impacto ambiental”. Tal situação permite a classificação de vários empreendimentos como possíveis causadores de impactos ambientais e, como consequência, reduz a possibilidade da adoção de modelos que simplifiquem o licenciamento;
5. A atuação dos demais órgãos e entidades intervenientes, em razão da ausência de parâmetros prévios, tendem a se tornar instâncias decisórias paralelas ao órgão ambiental, uma vez que, muitas vezes, gozam de critérios próprios;
6. A compensação ambiental estabelecida no art. 36 da Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e as condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental. Identificou-se a falta de correlação entre as condicionantes exigidas e os reais impactos causados pelo empreendimento licenciado;
7. A existência de pareceres conflitantes e contraditórios dos órgãos intervenientes quando da análise do EIA/RIMA, retardando a decisão do gestor;
8. Consulta popular e audiências públicas como espaços de manifestação tardia das expectativas socioambientais dos interessados, uma vez que não tiveram a oportunidade de serem ouvidos em fases anteriores;
9. Fragilidade institucional do Sistema Nacional de Meio Ambiente, consistindo na ausência de meios operacionais, o que inclui recursos financeiros, humanos e logísticos, bem como fraca capacidade institucional;
10. Ausência de precisão do conceito de impactos regionais, de cunho interestadual, que, nos termos da LC nº 140/2011, passou a ser de competência do ente federal. A definição do conceito de impactos locais também gera dubiedade; e, por fim,

11. A adoção do licenciamento sem compromisso com as metas de qualidade ambiental, o qual passa a girar em torno da mera concessão da licença ambiental e a descontinuidade com os outros instrumentos da PNMA.

Em julho de 2015, a consultora legislativa de meio ambiente da Câmara dos Deputados, Rose Mirian Hofmann, elaborou um estudo no qual os gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil foram analisados de forma detalhada. A autora do referido estudo analisou o contexto atual de discussão do licenciamento ambiental, os trabalhos publicados nesse sentido, bem como os principais acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) que discorreram sobre o tema. Dessa forma, a consultora selecionou quinze problemas principais apontados por distintos segmentos da sociedade, com o intuito de analisá-los e propor soluções, a saber:

1. Estudos extensos, de baixa qualidade e focados no diagnóstico;
2. Excesso de condicionantes e falta de acompanhamento de sua efetividade;
3. Falta de foco no que realmente importa;
4. Falta de visão holística do processo de AIA e desconsideração dos impactos positivos dos empreendimentos;
5. Falta de marco regulatório para as questões sociais e condicionantes que extrapolam as obrigações do empreendedor;
6. Multiplicidade de atores com poder discricionário;
7. Postergação de estudos e condicionantes em diferentes fases do licenciamento;
8. Frequente judicialização dos processos;
9. Medo dos analistas ambientais de responderem a processo criminal;
10. Ausência de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE);
11. Ausência de dados e informações ambientais sistematizadas
12. Excesso de atos normativos;
13. Intervenção excessiva do Ministério Público;
14. Falta de estrutura e pessoal nos órgãos ambientais;
15. Excesso de burocracia, gestão arcaica.

Com base no exposto acima, várias críticas ao licenciamento se repetem nos estudos mencionados. O próximo tópico deste trabalho abordará, de forma mais detalhada, alguns dos problemas mais recorrentes citados nos trabalhos analisados.

## 2.2 DISCUSSÃO E ANÁLISE DAS FRAGILIDADES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

### 2.2.1 Ausência de aplicação integrada com outros instrumentos da PNMA

Conforme já foi visto, a Política Nacional de Meio Ambiente arrola, no seu art. 9º, uma série de instrumentos que, quando aplicados em conjunto e de forma integrada, contribuem para o efetivo cumprimento dos seus objetivos. A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), compreendida neste trabalho como uma modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental, e o Zoneamento Ecológico-Econômico, sem desconsiderar a importância dos demais instrumentos, se destacam nesta análise.

A AAE, por ser um instrumento que visa assegurar que as consequências ambientais de uma política, plano ou programa sejam levadas em consideração ainda no estágio inicial do processo de tomada de decisão, incluindo, também, interesses de ordens social e econômica (SADLER; VERHEEM, 1996 *apud* EGLER, 2001), torna-se capaz de considerar adequadamente – e em momento oportuno – as opções de desenvolvimento que o país adotará.

Contudo, a realidade demonstra que os impactos ambientais oriundos de determinado empreendimento ou atividade só são considerados no âmbito de cada estudo ambiental elaborado para subsidiar o licenciamento ambiental dos projetos submetidos à sua análise. Com isso, a tomada de decisão acerca da viabilidade do empreendimento recai totalmente sobre o licenciamento, fragilizando esse instrumento, já que outras variáveis, inclusive a ambiental, deveriam ter sido consideradas em momento anterior, pelo Estado de uma forma geral. Nestes termos, Vulcanis (2010) elucida:

A realidade aponta que um dos grandes problemas do licenciamento ambiental é que ele tem se dado sem nenhuma base de planejamento do território. Assim, transferem-se para o âmbito do licenciamento individual dos empreendimentos ou atividades todas as discussões e debates sobre a realização ou não do empreendimento, sobre a matriz modal de seu funcionamento, discutindo-se se deve ser energia hidrelétrica ou solar, estrada ou ferrovia, para citar exemplos, além de questões se determinada região é apta àquele modelo de atividade ou se tem vocação direcionada a outros fins. Perde-se a visão sistêmica dos empreendimentos e atividades, conjuntamente considerados e do impacto sobre o meio ambiente, e passa-se a analisar, caso a caso, empreendimento por empreendimento, o que é prioritário para o país. Pois bem, decidir o modelo de desenvolvimento do país não é, de fato, a nosso ver, papel dos órgãos ambientais, exclusivamente. Com estes não pode remanescer a decisão sobre questões que envolvem a essência do Estado e sua proposta de futuro (VULCANIS, 2010, p. 6).

Dessa forma, transfere-se ao órgão competente para realizar o licenciamento todas as expectativas sociais, econômicas e ambientais da comunidade no que se refere à realização ou não do empreendimento, não sendo raro desdobrar em conflitos (ABEMA, 2013).

De acordo com Hofmann (2015), já existem algumas iniciativas, de forma setorializada, que buscaram inserir a variável ambiental no planejamento. Como exemplo, a autora citou o Plano Nacional de Energia (2030), o qual levou em consideração, no âmbito da geração hidrelétrica de grande porte, a localização dos potenciais existentes no país, tendo em vista que aproximadamente 60% do potencial está situado na bacia Amazônica, em parte ocupada por unidades de conservação e terras indígenas. Assim, tal Plano considerou as restrições objetivas à plena exploração desses potenciais.

A visão estratégica mostra-se, pois, essencial à minimização dos conflitos existentes na fase do licenciamento ambiental ao considerar a variável ambiental em momento oportuno.

A seu turno, o Zoneamento Ecológico-Econômico, enquanto instrumento de gestão territorial, pode ser utilizado como fonte de informação, contribuindo para apresentação de alternativas locais em momento anterior à realização de um estudo ambiental para um determinado empreendimento. Segundo a ABEMA (2013), a Licença Prévia, ao buscar verificar a viabilidade ambiental do projeto, pode vir a ter o seu objeto prejudicado, uma vez que as informações geográficas a respeito de determinado território, principalmente sobre as eventuais restrições ambientais, nem sempre estão disponíveis, cenário este que pode ocorrer mesmo diante da elaboração de um EIA/RIMA. Ademais, ainda de acordo com a ABEMA (2013), o modelo atual de licenciamento por fonte, ou seja, na seara individual de cada empreendimento, acaba por desconsiderar os impactos cumulativos e sinérgicos das atividades licenciadas em um território.

### 2.2.2 Qualidade e extensão dos estudos de impacto ambiental

A qualidade dos estudos ambientais, por sua vez, também é alvo de críticas. O EIA/RIMA, estudo exigido quando a atividade for passível de causar “significativo impacto ambiental”, costuma ser dotado de grande extensão, com ênfase no diagnóstico do local onde o empreendimento pretende ser instalado em detrimento da análise de outras questões de extrema importância, como a identificação dos possíveis impactos gerados pela atividade. Dessa forma, em razão do conteúdo deficitário desses estudos, é comum que muitos impactos não sejam previstos de antemão, gerando, como consequência, a sua não mitigação (VULCANIS, 2010).

De acordo com o estudo elaborado pelo Banco Mundial em 2008, aponta-se o que se segue:

O Brasil tem um bom número de técnicos qualificados das mais variadas disciplinas ambientais e sociais que, entretanto, não estão totalmente preparados para assumir as obrigações decorrentes dos EIAs dos licenciamentos. **Isso leva à preparação de EIA-RIMAs geralmente extensos e bastante detalhados, porém focados principalmente no diagnóstico e que, muitas vezes, não contribuem de maneira efetiva para o atendimento das questões específicas ao licenciamento** (BANCO MUNDIAL, 2008) (grifos nossos).

Nota-se que, apesar de o estudo ter sido realizado em 2008, tal crítica permanece atual. Neste sentido, Hofmann (2015) pontua que o diagnóstico ambiental é comumente criticado e que há nítida ausência de correlação entre o diagnóstico, a análise dos impactos propriamente dita e as propostas para mitigá-los. Por sua vez, a extensão de muitos estudos também tem se mostrado desnecessária, dotada de informações irrelevantes, o que, na prática, encarece o estudo.

Ainda em relação à baixa qualidade dos estudos, notou-se que, em parte, isso ocorre pelo fato de a Avaliação de Impacto Ambiental, muitas vezes, ser realizada em momento posterior ao projeto concernente ao empreendimento que será submetido ao licenciamento ambiental, ou quando o mesmo já se encontra em estágio bastante avançado. Por conseguinte, é comum que haja pouco espaço – ou nulo – para que o projeto seja discutido e, eventualmente, alterado. Quanto mais tarde surgirem propostas de alteração, mais difícil será a sua incorporação ao projeto (HOFMANN, 2015).

Com isso, é possível afirmar que a plena identificação e avaliação do impacto ambiental ainda constitui um desafio a ser superado pelos técnicos encarregados da elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental. Por outro lado, a falta de determinados parâmetros legalmente instituídos, bem como a ausência de normativa institucional dificultam ainda mais essa etapa de identificação (NOGUEIRA; ARAUJO, 2013).

Como sugestão, alguns estudos apontam que o problema poderia ser resolvido, em parte, por meio da elaboração de termos de referência, pelos órgãos ambientais, dotados de requisitos, condições e metodologias mais uniformes, reduzindo a liberdade metodológica dos responsáveis pela elaboração do EIA/RIMA. Tais termos de referência deveriam ser voltados, sobretudo, para o projeto a ser licenciado e, com isso, evitar a realização de termos genéricos, tal como ocorre atualmente, e que pouco contribuem para a elaboração de um estudo específico (VULCANIS, 2010; NOGUEIRA; ARAUJO, 2013; SANCHÉZ, 2006).

Hofmann (2015) também verificou a necessidade de se reduzir a subjetividade do licenciamento por meio da elaboração de manuais e instruções técnicas destinadas a subsidiar a realização da respectiva Avaliação de Impacto Ambiental. A autora citou o “Manual para elaboração de estudos para o licenciamento com avaliação de impacto ambiental”, desenvolvido pela Diretoria de Avaliação de Impacto Ambiental (DAIA) pertencente à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB)<sup>11</sup>, como exemplo de manual que se destina a orientar a elaboração do estudo ambiental. Ademais, também observou que grande parte dos programas exigidos no âmbito do licenciamento ambiental poderiam ser substituídos por “manuais de boas práticas”, elaborados pelos órgãos competentes, com o intuito de deslocar os esforços para a fase posterior à concessão da licença, na medida em que os órgãos passariam a verificar se as instruções técnicas foram atendidas nas situações reais em vez de despender esforços na avaliação dos programas apresentados na fase pré-licença.

Ainda no âmbito da discussão que envolve a qualidade dos estudos elaborados, pontua-se o fato de os estudos serem realizados por consultorias contratadas pelo empreendedor, o que, em tese, poderia gerar uma vinculação entre o empreendedor, interessado direto pela viabilidade ambiental do projeto, e o responsável pela elaboração dos estudos, podendo gerar um enviesamento dos estudos (VULCANIS, 2010).

### 2.2.3 Condicionantes presentes nas licenças ambientais: excesso, postergação do cumprimento, falta de acompanhamento da efetividade e incorporação de passivos socioeconômicos

Uma outra ordem de fatores de crítica ao licenciamento diz respeito às condicionantes estabelecidas ao longo do processo. As condicionantes socioambientais compreendem um conjunto de compromissos, constantes das licenças ambientais (LP, LI e LO), assumidos pelo empreendedor perante o órgão licenciador com o intuito de obter e manter a autorização do empreendimento ou atividade licenciada, com vistas a garantir a respectiva viabilidade socioambiental deste. Tais críticas centram-se, majoritariamente, nos aspectos relativos à quantidade e à consequente falta de acompanhamento da efetividade das condicionantes, à postergação do cumprimento, bem como à incorporação de passivos socioeconômicos.

Segundo Hofmann (2015), apesar da quantidade significativa de condicionantes presentes nas licenças – o que gera, inclusive, um excesso – a respectiva fiscalização das

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/cetesb/documentos/Manual-DD-217-14.pdf>>. Acesso em 26 set. 2017.

mesmas ainda é ínfima. Nota-se, pois, que há uma concentração de esforços canalizada à elaboração do EIA/RIMA e à consequente exigência da incorporação das medidas de mitigação dos impactos ao projeto submetido ao licenciamento. Contudo, após a sua aprovação, a análise no sentido de verificar se tais medidas atingiram suas finalidades é deficiente. Observa-se o exposto:

Em 2009, no Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário, o TCU já apontava a deficiência no acompanhamento dessas obrigações impostas aos empreendedores. A auditoria constatou que os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas pelo Ibama não eram avaliados e acompanhados sistematicamente em todas as fases do licenciamento. A ausência desse controle sistemático pode comprometer a efetividade do instrumento como um todo (HOFMANN, 2015, p. 20).

Dessa forma, verifica-se nítida ênfase do licenciamento ambiental destinada à mera concessão da licença ambiental e, como consequência, o devido acompanhamento das licenças já concedidas resta negligenciado. Como regra, apenas quando há solicitação para renovação das licenças é que se costuma realizar procedimentos de acompanhamento. Além disso, o acompanhamento e monitoramento também possuem importância diante do fato de que nem todos os impactos socioambientais são devidamente previstos no âmbito dos estudos elaborados, razão pela qual torna-se imprescindível que haja um acompanhamento após a concessão da licença, que também tenha como objetivo verificar se surgiu algum impacto não previsto anteriormente (VULCANIS, 2010).

De acordo com Hofmann (2015), o acompanhamento das condicionantes, quando existente, limita-se a classificá-las em “atendidas” ou “não atendidas”, logo, não há uma avaliação sistêmica do grau de atendimento dos respectivos objetivos. Para a autora, com base no entendimento do TCU exarado no Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário, a ausência de indicadores que permitam verificar se as condicionantes foram atendidas, bem como de critérios formais de avaliação dos impactos e riscos ambientais, de acordo com cada tipologia licenciada, prejudica a Avaliação de Impacto Ambiental. Faz-se oportuno citar trecho do referido Acórdão:

A maneira de implementar as medidas mitigadoras e compensatórias, seu cronograma, a participação de outros atores como parceiros e os **indicadores de sucesso podem ser estabelecidos durante ao processo de AIA, que não termina com a aprovação de uma licença, mas continua durante todo o ciclo de vida do projeto** (BRASIL, 2009) (grifos nossos).

No que diz respeito a essa questão, conclui-se, pois, que os indicadores podem constituir-se como ferramentas importantes para viabilizar a análise e verificação do andamento e do devido cumprimento das condicionantes adotadas.



Outro problema identificado ainda sobre o tema das condicionantes presentes no licenciamento foi a postergação de estudos e condicionantes que deveriam ter sido atendidas em fases anteriores. Verifica-se, nos termos do Acórdão 1.869/2006-TCU-Plenário, a seguinte determinação dada ao IBAMA: “não admita a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento, conforme prescreve o art. 6º da Resolução Conama n.º01/86” (BRASIL, 2006). Contudo, nota-se que, ainda hoje, existem casos nos quais as licenças fixam condicionantes que não são condizentes com a respectiva etapa do licenciamento, frustrando a plena instalação ou até mesmo operação do empreendimento, haja vista que a condicionante deveria ter sido cumprida previamente à emissão da LP ou da LO, a depender do caso (HOFMANN, 2015).

A título de exemplo, importa transcrever duas condicionantes exigidas pela Licença de Instalação nº 1.120/2016, concedida no âmbito Processo IBAMA nº 02001.001715/2011-66 relativo às obras de instalação do Contorno Rodoviário da Cidade de Iconha/ES, na rodovia BR-101/ES, entre os km 374 e 380:

## 2. Condições Específicas:

2.1. Apresentar, em meio digital, **anteriormente ao início das obras, projeto de engenharia** plotado sobre imagem contemplando as alterações solicitadas no PAR. 02001.002542/2016-16 COTRA/IBAMA. Caso haja alguma alteração que fique impossibilitada tecnicamente de ser atendida, deverá ser apresentada justificativa para análise e aprovação do Ibama. Deve ser dado destaque aos trechos que é prevista a instalação de passarelas, melhorias de acesso, APPs e das demais medidas mitigadoras de fauna. **Os projetos a serem encaminhados ao Ibama, em atendimento a esta Condicionante, devem conter minimamente: a plataforma rodoviária, a faixa de domínio, Obras de Arte Especial, delimitação das áreas de apoio, APPs, caminhos de serviço, perfil longitudinal, sessões transversais, tipo da plataforma, cursos hídricos interceptados com as respectivas APPs, passarelas e melhorias de acesso, localização das medidas mitigadoras de fauna e áreas ecologicamente sensíveis** (grifos nossos).

2.2. Apresentar, **anteriormente ao início das obras, o Programa Básico Ambiental (PBA)** compilado, em meio digital, contendo todas as complementações e solicitações do Ibama, específico para o trecho do Contorno de Iconha, de acordo com as orientações do PAR. 02001.002542/2016-16, e contemplando as observações no Anexo desta Licença (IBAMA, 2016a) (grifos nossos).

Tais condicionantes são características da fase inicial do licenciamento ambiental, a qual visa atestar a viabilidade ambiental do empreendimento, após aprovar a sua localização e concepção. A Licença de Instalação, por sua vez, autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes da fase de planejamento. No processo analisado acima, as condicionantes foram prorrogadas, obstando o imediato início das obras.

Por fim, seja pela ausência de um marco legal que especifique as questões de caráter social que devem ser incorporadas ao licenciamento ambiental, seja pela existência de passivos socioeconômicos pré-constituídos nos locais onde os empreendimentos serão instalados, fato é que muito se critica o teor de algumas condicionantes de cunho social impostas aos empreendedores (BANCO MUNDIAL, 2008; VULCANIS, 2010; HOFMANN, 2015; ABEMA, 2013).

Conforme observou Vulcanis (2010), em geral, as regiões escolhidas para abrigar empreendimentos de grande vulto costumam ser aquelas menos desenvolvidas socioeconomicamente. A carência de serviços de educação, saúde, segurança e saneamento, por exemplo, caracterizam esses passivos existentes nestes locais. Diante desse contexto, verifica-se que o quadro se torna ainda pior quando da implantação desses empreendimentos, pois haverá nítida sobrecarga dos serviços, muitas vezes precários, tendo em vista que a demanda aumentará. Com o intuito de atenuar tal problema, é comum que haja a inserção de condicionantes que envolvam a construção de equipamentos de infraestrutura básica, como hospitais e escolas, nas licenças ambientais, vinculando viabilidade ambiental do empreendimento ao cumprimento dessas medidas. Contudo, os empreendedores argumentam que há transferência da atuação estatal para o seu âmbito de atuação, gerando grande impasse entre os órgãos competentes para emitir as licenças e os requerentes destas.

Neste sentido, o estudo do Banco Mundial também havia pontuado que a ausência de marco normativo destinado à questão gerou um quadro no qual o licenciamento ambiental passou a absorver encargos de natureza política e social. Tal estudo cita como exemplos de demandas consideradas inadequadas:

[...] os investimentos nos municípios para construção ou asfaltamento de rodovias em áreas distantes do empreendimento e ações sociais voltadas para as populações não atingidas pelo empreendimento, como cestas básicas para moradores carentes, instalação de postos de saúde e escolas, entre outras (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 36).

Com isso, conclui que não cabe ao empreendedor, exclusivamente, dirimir os conflitos sociais já existentes, “uma vez que esses conflitos deveriam ser resolvidos pela Administração Pública, por meios próprios, independentemente do processo de licenciamento ambiental” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 36).

Conforme mencionou Hofmann (2015) no seu estudo, a partir da análise do Acórdão nº 3.412/21-TCU-Plenário, que expôs gargalos encontrados pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) na aplicação de recursos advindos de condicionantes, ficou

claro que a estipulação e posterior destinação desses recursos, muitas vezes, não ocorre de maneira satisfatória. A seguir, colaciona-se trechos do relatório do TCE/RO:

(i) O Hospital Regional de Cacoal não atende na plenitude de seus 195 leitos (apenas 133 se encontram disponíveis) por falta de profissionais da saúde, como médicos, enfermeiros e 36 técnicos de enfermagem, o que caracteriza planejamento deficitário e, via de consequência, prejudica o atendimento à população.

(ii) Ausência de controle dos bens móveis doados pela empresa Santo Antônio Energia, o que resultou uma diferença de R\$577.495,64 (quinhentos e setenta e sete mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e sessenta e quatro centavos). Essa diferença deve ser apurada, pois sinaliza possíveis desvios de bens ou de finalidade na utilização dos não incorporados.

(iii) Desvio de finalidade na utilização de 21 caminhonetes e 31 motocicletas, no total de R\$1.799.455,00 (um milhão, setecentos e noventa e nove mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais), que se encontram vinculadas ao Subprograma de Vigilância Epidemiológica e Controle de Vetores, especificamente no Plano de Ação para o Controle da Malária.

(iv) Deficiência de planejamento das ações do Subprograma de Assistência à Saúde da População, pois inicialmente fixou-se o total dos valores envolvidos (R\$8.362.469,00), para, em seguida, serem definidas as ações (o quê, como e onde deveria ser executado). A boa técnica do planejamento sugere que inicialmente sejam diagnosticadas as necessidades/prioridades para, em momento posterior, serem definidos os valores.

(v) Não funcionamento do Centro de Especialidades Médicas Alfredo Silva, a obra foi entregue à Prefeitura Municipal em 27 de janeiro de 2011, sem que até hoje tenha entrado em efetivo funcionamento. Atualmente, o prédio serve de depósito para diversos tipos de materiais, sujeitando as instalações a danos decorrentes do uso inadequado, já sendo perceptível a necessidade de retoques na pintura. O aspecto físico, aos olhos de um transeunte, é de abandono de uma obra que foi recém construída, que já está sendo tomada pelo mato e conta uma árvore cujos galhos quebrados por uma ventania adornam a frente do prédio, além da poeira (TCE/RO *apud* HOFMANN, 2015, p. 36).

A partir da análise desses fragmentos, é notória a ausência de planejamento no que se refere à estipulação de algumas condicionantes e ações que visam a mitigar os impactos socioeconômicos. A inserção de condicionantes de cunho social e econômico é, sem dúvida, de extrema importância para que o empreendimento possa ser considerado sustentável, de modo que não se questione a importância dessas condicionantes. Contudo, pelos exemplos existentes e pela própria necessidade de se buscar a máxima eficiência na aplicação desses recursos, torna-se imperativo que a capacidade institucional e econômica dos governos encarregados da aplicação desses recursos seja levada em consideração.

#### 2.2.4 Atuação de outros órgãos e entidades no licenciamento ambiental

Diante da vasta gama de questões que envolvem o licenciamento ambiental, o que, por um lado, caracteriza a sua interdisciplinaridade, torna-se crucial a participação de vários

atores, cada qual com conhecimento específico para melhor sugerir ações mitigadoras dentro da respectiva área de competência, sem que isso comprometa análise do todo, tarefa esta atribuída ao órgão ambiental licenciador. Dentre os órgãos intervenientes, os que mais costumam participar no licenciamento são: a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o Ministério da Saúde (MS) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Em que pese a importância da participação desses órgãos no licenciamento ambiental, a ausência de parâmetros objetivos para regulamentar tal atuação tem gerado um quadro de confusão institucional. O debate sobre a vinculação das manifestações desses órgãos também tem sido motivo de controvérsias (VULCANIS, 2010).

A ABEMA (2013), sobre essa questão, identificou que a falta de sistematização normativa permite que os órgãos intervenientes criem regras próprias, o que implica a criação de instâncias com poder de decisão paralelas ao órgão ambiental.

Diante desse cenário de confusão institucional, surgiu a Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60/2015, com o principal objetivo de estabelecer procedimentos administrativos para disciplinar a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental. De acordo com essa Portaria, as solicitações ou exigências apresentadas pelos órgãos intervenientes deverão guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos realizados no âmbito do licenciamento ambiental, respaldadas por justificativa técnica. O IBAMA, por sua vez, avaliará a conformidade das exigências com os impactos da atividade ou do empreendimento. Caso a autoridade ambiental entenda que não há relação direta entre as manifestações dos órgãos intervenientes e os impactos apontados nos estudos, deverá comunicar à direção máxima do órgão envolvido para que este justifique ou reconsidere sua manifestação no prazo de cinco dias consecutivos, nos termos do art. 16 da referida Portaria.

Contudo, Hofmann (2015), ao analisar o Parecer Técnico PAR. 02001.001210/2015-25 COEND/IBAMA/2015, verificou que há resistência por parte dos analistas ambientais em ter de analisar assuntos que são de competência originária de outros órgãos, uma vez que o seu corpo técnico não dispõe de agentes especialistas, em quantidade suficiente, para avaliar o mérito das manifestações proferidas pelos órgãos intervenientes.

Com isso, é comum que as condicionantes que envolvam manifestações de outros órgãos sejam integralmente direcionadas ao cumprimento do que foi exigido pelo órgão ou entidade interveniente. A título de exemplo, a Licença de Instalação nº 1121/2016, exarada no

âmbito do Processo nº 02001.001.007989/2012-40, relativo ao projeto de duplicação, melhorias e instalação de fibra óptica dentro dos limites da faixa de domínio da Rodovia Federal BR-040, no Distrito Federal e no estado de Goiás, elencou as seguintes condicionantes:

2. Condições Específicas:

2.1. Atender às restrições e recomendações da Fundação Cultural Palmares, contidas no Ofício nº 20/2016/GAB/FCP-MinC.

2.4. Atender às restrições e recomendações do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, contidas na Autorização nº 11/2015, de 23 de julho de 2015.

2.5. Executar o Programa de Prospecção Arqueológica e Educação Patrimonial conforme aprovado pelo IPHAN (IBAMA, 2016b).

Outro ponto comumente criticado, principalmente em razão das atribuições conferidas ao ICMBio, diz respeito ao instituto da compensação ambiental. De acordo com o art. 36 da Lei nº 9.985/2000, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos que causem significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral.

Há quem critique<sup>12</sup> o disposto no parágrafo 3º deste artigo, o qual estabelece que o licenciamento de empreendimento que afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável por sua administração. De acordo com Vulcanis (2010), ao recair sobre os órgãos responsáveis pela gestão das unidades de conservação afetadas a missão de estabelecer os impactos toleráveis ou não, estes passam a ter papel relevante na análise da viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade.

Contudo, em que pese existirem tais críticas, cumpre pontuar que, ao existir um órgão competente pela gestão de unidades de conservação, o qual, em âmbito federal, será o Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade (ICMBio), este se torna responsável pela avaliação do impacto ambiental, previamente detectado no Estudo de Impacto Ambiental, podendo considerá-lo tolerável ou não para a unidade de conservação afetada. Ressalta-se que o órgão gestor da UC reunirá corpo técnico e institucional capaz de se manifestar acerca do impacto da atividade ou empreendimento que pode vir a comprometer as funções ecológicas de determinada unidade de conservação.

---

<sup>12</sup> Como será visto no capítulo três do presente trabalho, algumas proposições legais que visam à alteração do marco legal do licenciamento ambiental preveem a retirada do caráter vinculativo da manifestação do órgão gestor da unidade de conservação quando um empreendimento ou atividade afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento.

### 2.2.5 Falta de transparência e sistematização das informações

As informações de caráter ambiental, em decorrência do princípio da informação, têm caráter público, salvo quando envolver sigilo industrial. O Estado, portanto, é obrigado a dar publicidade aos seus atos, produzir informação que seja de interesse público, bem como disponibilizá-la a quem demonstrar interesse. Ademais, é notório que a efetiva participação da sociedade tanto na defesa de seus direitos, como na tomada de decisão, depende do prévio acesso à informação de qualidade (LEUZINGUER; CUREAU, 2013).

A natureza pública do licenciamento ambiental é, portanto, uma concretização desse princípio. As resoluções CONAMA nº 237/97 e 01/96 também garantem a publicidade do procedimento. Contudo, uma das fragilidades apontadas ao licenciamento consiste na ausência de informações sistematizadas e de transparência nos processos de licenciamento ambiental, prejudicando o controle social.

O Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário já discorria sobre a importância da publicidade e da transparência dos atos relacionados ao licenciamento ambiental. Observa-se o seguinte trecho:

Os princípios da publicidade e da transparência de seus atos devem estar presentes no cotidiano da Administração Pública. A observância desses princípios é especialmente importante quando se trata de empreendimentos com potencial de dano ao meio ambiente, como os inúmeros submetidos a processo de licenciamento pelo Ibama, uma vez que são objeto de atenção e acompanhamento pela sociedade e, em particular, por várias entidades preocupadas com a lisura dos procedimentos e com a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, torna-se imprescindível que licenças (prévia, de instalação e de operação), estudos ambientais, autorizações, notas técnicas, pareceres, relatórios de fiscalização e sobre o cumprimento de condicionantes, enfim, os principais documentos relativos ao processo de licenciamento ambiental de empreendimentos sob a responsabilidade do Ibama constem em sua página na internet (BRASIL, 2009).

Ademais, o TCU, no Acórdão 2.828/2011, também já reconheceu que a disponibilização de informações sobre os empreendimentos sob responsabilidade da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) é capaz de “evitar demandas desnecessárias por parte dos órgãos de controle, do Poder Judiciário, do Ministério Público Federal, de ONGs ou de outros eventuais interessados” (BRASIL, 2011b).

Importa mencionar que algumas providências já foram tomadas por órgãos e entidades do SISNAMA com o objetivo de tornar mais transparente e acessível o acesso aos processos que envolvem o licenciamento ambiental.

No site do IBAMA, o Sistema de Licenciamento Ambiental (SisLic) foi criado com o objetivo de sistematizar toda a informação produzida sobre os empreendimentos e atividades

sujeitos ao licenciamento ambiental. É possível consultar documentos, relatórios, autorizações e licenças concedidas no âmbito de processos de licenciamento ambiental, bem como as licenças emitidas por ano e por período.

Há, também, o Portal Nacional do Licenciamento Ambiental (PNLA), que permite a consulta de informações ambientais por coordenadas geográficas, bem como buscas relativas a processos de licenciamento ambiental em algumas entidades da federação. No entanto, registra-se que as informações disponibilizadas nesse portal não estão sistematizadas. Tampouco é possível encontrar os dados referentes aos diagnósticos ambientais efetuados nos estudos ambientais (HOFMANN, 2015). De acordo com Hofmann (2015, p. 50), isso ocorre “porque a base de dados que sustenta o EIA não é enviada ao órgão ambiental em formato padronizado e ordenado de forma a compor um banco de informações unificado.”

De acordo com o Acórdão 2.828/2011-TCU-Plenário, a DILIC havia mencionado que estava desenvolvendo o Sistema de Gestão Ambiental (SIGA), que teria como objetivo substituir o Sistema de Licenciamento Ambiental (SisLic), em razão da baixa capacidade desse sistema para armazenar dados.

O SIGA foi instituído pela Instrução Normativa IBAMA nº 23, de 30 de dezembro, de 2013, com a finalidade de gerenciar o procedimento de Licenciamento Ambiental Federal, viabilizar o acompanhamento do andamento de processos pelos interessados e disponibilizar informações ambientais aos interessados. Ocorre que esse Sistema ainda está em desenvolvimento (HOFMANN, 2015). O SisLic, por sua vez, permanece em funcionamento.

**Figura 4** – Consulta a processos de licenciamento ambiental no âmbito da SisLic

Argumentos para Pesquisa

Número do Processo:

Nome do Empreendedor:

Nome do Empreendimento:

Tipologia: -- seleccione --

Estado: -- seleccione --

Nome do Município:

Licença emitida: -- seleccione --

Número/Ano licença:

Nome do rio:

Fonte: IBAMA. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento-ambiental-processo-de-licenciamento>>. Acesso em 29 nov. 2017.

Em documento elaborado pelas entidades representativas dos servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, analistas ambientais reconheceram a importância da integração das informações ambientais:

Outra questão sempre destacada pelo corpo técnico do Ibama é a necessidade de assegurar a integração dos trabalhos realizados e informações disponíveis não apenas no âmbito da própria autarquia, mas de todo o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama): Ministério do Meio Ambiente, ICMBio, Serviço Florestal Brasileiro, Agência Nacional de Águas, órgãos estaduais e municipais de meio ambiente. E não apenas do Sisnama, mas também dos demais órgãos e autarquias públicos, inclusive universidades e centros de pesquisa, dos quais o Ibama deve se aproximar mais. **Existindo banco de dados compartilhado, especialmente com informações geoespaciais, seria possível realizar análises mais efetivas e até mesmo mais rápidas – talvez fosse possível reduzir a quantidade de estudos e/ou programas ambientais solicitados no âmbito do licenciamento, e/ou integrar estudos/programas em curso para otimizá-los**, a partir do momento em que se constate a sobreposição em diferentes empreendimentos – até mesmo em diferentes esferas de competência (federal, estadual e municipal) (HOFMANN, 2015, p. 52) (grifos nossos).

Além da disponibilização das informações, é igualmente crucial que haja a integração desse conteúdo, não só em nível federal, como também em todos os níveis de governo. Tal ação, além de evitar pedidos de informação, por parte de outros órgãos e entidades, e judicializações desnecessárias, seria capaz de simplificar outras etapas do licenciamento ambiental, como a elaboração de estudos ambientais. No âmbito desta questão, cumpre registrar outro instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, a saber, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SINIMA). Tal sistema foi criado com o objetivo de devolver ferramentas de acesso à informação, bem como integrar bancos de dados e sistemas de informação relativas ao meio ambiente.

No entanto, segundo Ferreira (2016), não obstante tal instrumento ter sido instituído, em 1981, pela PNMA, ainda não foi possível alcançar nível adequado para que seja considerado um sistema capaz de reunir, disponibilizar e integrar dados e informações ambientais. Desta forma, o Brasil ainda carece de uma ferramenta aglutinadora apta a sistematizar as informações produzidas nos distintos níveis da federação, bem como revelar o estado da qualidade ambiental do país (FERREIRA, 2016).

## 2.2.6 Participação social precária

A participação social no processo de avaliação de impacto ambiental possui extrema relevância, principalmente quando a atividade ou o empreendimento licenciado puder causar



significativo impacto ambiental. Os projetos potencialmente degradadores do meio ambiente tendem a impactar um bem que é reconhecidamente bem de uso comum do povo e essencial ao bem-estar de toda a coletividade. Por essa razão, a tomada de decisão acerca da viabilidade ambiental de um projeto não pode ocorrer sem a devida participação pública. E, para que tal participação seja efetiva, é imprescindível que o público possua informação sobre o projeto e que suas contribuições e opiniões sejam levadas em consideração no âmbito do processo decisório (SANCHÉZ, 2013).

Neste sentido, a publicidade deve ser a regra no processo de licenciamento ambiental, inclusive para garantir o direito à informação e à participação adequada. Por força constitucional, o EIA terá natureza pública (SILVA; CAPPELLI, 2016). A Resolução CONAMA nº 01/86 também declara, no seu art. 11, o caráter público do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), ressalvado o sigilo industrial. O RIMA possui natureza simplificada, em comparação com o Estudo de Impacto Ambiental, justamente para se afirmar enquanto instrumento que objetiva disseminar as informações apresentadas no EIA e torná-las acessíveis, de forma que todos os interessados possam compreendê-las.

No Brasil, o processo de participação pública no licenciamento ambiental, como regra, materializa-se por meio da realização de audiências públicas, as quais tendem a ocorrer após a elaboração do EIA/RIMA. Desta forma, pode-se dizer que o RIMA possui extrema importância para as audiências públicas realizadas no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que possam causar significativo impacto ambiental. Neste sentido, observa-se o § 2º do art. 11 da referida Resolução:

§ 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, **promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA** (BRASIL, 1986).

A audiência pública consiste em uma importante ferramenta para viabilizar a participação e o controle social, bem como concretizar o exercício da cidadania. A participação social no âmbito do licenciamento ambiental também possui a finalidade de expor aos interessados e à comunidade afetada por determinado empreendimento ou atividade o conteúdo do objeto licenciado e o respectivo RIMA, buscando ilustrar os principais impactos decorrentes do empreendimento, dirimir eventuais dúvidas, bem como recolher críticas e sugestões. A Resolução CONAMA nº 09/87 foi editada para disciplinar o instituto da audiência pública estabelecido na Resolução 01/86. No seu art. 2º, dispõe que a audiência

pública ocorrerá sempre que o órgão licenciador julgar necessário, ou quando for solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por mais de cinquenta cidadãos.

Nota-se que, apesar de configurar-se como o principal instrumento de participação social no licenciamento, a audiência pública não é obrigatória, já que, para que possa ocorrer, depende da concretização das condições expostas acima. Ademais, o resultado da audiência, quando realizada, não possui o condão de vincular a decisão sobre a viabilidade socioambiental do empreendimento ou atividade. Contudo, servirá para embasar o parecer que decidirá pela efetivação ou não do objeto licenciado (ASSUNÇÃO, 2011).

Além disso, o processo de participação social no Brasil possui outra fragilidade: a consulta à população, muitas vezes, fica restrita à audiência pública. A audiência pública só ocorre após a elaboração de toda a documentação que subsidia o licenciamento, tais como o projeto do empreendimento ou atividade e o próprio Estudo de Impacto Ambiental. Caso houvesse consulta à população interessada anteriormente ao início do EIA/RIMA, as demandas sociais poderiam ajudar na definição de aspectos socioambientais a serem devidamente levados em consideração quando da realização do respectivo estudo. A incorporação dos anseios da comunidade afetada logo no início é capaz de evitar ou minimizar conflitos futuros (PHILIPPI; ALVES, 2005 *apud* NOGUEIRA; ARAUJO, 2013).

De acordo com Sánchez (2013), o processo de participação pública deve ocorrer em vários momentos no processo de avaliação de impacto ambiental. O poder de influência que um determinado público poderá oferecer dependerá da sua participação nas etapas anteriores ao processo de tomada de decisão. O quadro abaixo revela os objetivos da consulta ao público durante diferentes etapas no processo de AIA.

#### **Quadro 2 – Consulta ao público no processo de Avaliação de Impacto Ambiental**

<b>Etapas do processo</b>	<b>Objetivos de consulta</b>
<b>Apresentação da proposta</b>	Divulgar as intenções do proponente e objetivos do projeto.
<b>Triagem</b>	Permitir eventuais questionamentos sobre a classificação do projeto em termos de impacto potencial e dos estudos ambientais necessários.
<b>Determinação do escopo do EIA</b>	Identificar grupos interessados; identificar e mapear preocupações do público; incluir ou excluir questões do escopo do EIA; aprimorar os termos de referência; considerar alternativas ao projeto.

---

<b>Análise técnica</b>	Conhecer os pontos de vista do público para eventual consideração e incorporação ao parecer de análise.
<b>Decisão</b>	Levar em conta as opiniões dos interessados; considerar a distribuição social dos ônus e dos benefícios do projeto como um dos elementos da decisão.
<b>Acompanhamento</b>	Contribuir para verificar o cumprimento satisfatório de compromissos e condicionantes; possibilitar que reclamações possam ser formuladas e atendidas.

---

Fonte: SANCHÉZ, 2013.

Quatro fatores foram considerados para que haja a efetiva participação pública no âmbito do licenciamento ambiental: (i) a natureza da participação pública, isto é, quanto maior, melhor. Trata-se, pois, de um aspecto quantitativo; (ii) o poder de força do público, ou seja, quanto maior for o nível de influência na decisão, melhor; (iii) o momento da participação pública, o qual, quanto mais cedo ocorrer, melhor; e (iv) a gestão de conflitos, ou seja, quanto mais flexível, quanto maior seja a antecipação e a respectiva resolução, melhor (NICOLAÍDES, 2005, p. 136 *apud* NOGUEIRA; ARAUJO, 2013, p. 29).

No entanto, a participação social, tal como vem sendo feita atualmente no licenciamento ambiental, dificilmente é realizada em consonância com os pontos elencados acima. De início, cumpre mencionar que os canais escolhidos para divulgar a audiência pública costumam ser pouco acessados pela população, ademais disso, a condução da audiência, que envolve a dinâmica das discussões, bem como o local de ocorrência da mesma são fatores que desestimulam a participação de pessoas potencialmente interessadas. Essas questões vão de encontro com a natureza da participação pública, que dispõe sobre a necessidade de assegurar a ampliação dessa participação para o maior número de pessoas possível (NOGUEIRA; ARAUJO, 2013).

No que se refere ao poder do público para influenciar as decisões tomadas no licenciamento, cumpre mencionar que a prévia preparação da população para opinar sobre o objeto da discussão é de extrema importância para concretizar esse tópico, o que inclui o conhecimento acerca do assunto em pauta. No entanto, é comum constatar que parte da população, inclusive os afetados pelo empreendimento ou atividade, desconhecem o conteúdo analisado. Para Vulcanis (2010, p. 10), “as populações diretamente afetadas devem passar por processo de preparação prévia, de modo a que sejam levados, considerando as realidades sociais existentes, a entender o empreendimento, seus impactos, suas consequências e como

serão afetados.” Ainda sobre essa questão, Nogueira e Araujo (2013) reconhecem que o poder de influência do público, no processo decisório, é limitado, já que dificilmente será capaz de influenciar a revisão da decisão ou a alteração dos projetos. Isso ocorre devido à ausência de um autêntico espaço de negociação apto a levar em consideração os anseios da população antes da decisão final.

Em relação ao momento da participação, como já foi visto, sabe-se que a audiência pública mostra-se insuficiente enquanto instrumento de participação pública. Deveria haver outros instrumentos para viabilizar tal participação, os quais deveriam ocorrer durante todo o processo de avaliação de impacto ambiental. Logo, de forma ideal, não há um único momento de participação, mas sim vários momentos. De acordo com Vulcanis (2010), por ser o único canal de participação social, a audiência pública acaba por virar um espaço no qual todas as reclamações vêm à tona, inclusive sobre o cenário político vigente, resultando em discussões que pouco tem a ver com a atividade ou o empreendimento licenciado.

Nogueira e Araujo (2013), ao avaliarem a gestão de conflitos no âmbito do licenciamento ambiental, identificaram que as audiências públicas costumam mostrar-se ineficazes, uma vez que falham em garantir a efetiva participação pública e, conseqüentemente, obter a legitimidade social nas decisões. Para eles, é comum que a gestão dos conflitos seja confundida com a manipulação das populações afetadas. Dessa forma, concluíram ser baixa a capacidade para gerir os conflitos surgidos.

Diante desse cenário, é crucial que o processo de participação pública no licenciamento ambiental seja reestruturado, de forma que deixe de ser visto como mais uma etapa a ser exaurida e resumida a um procedimento meramente formal para garantir a viabilidade do empreendimento ou atividade (VULCANIS, 2010).

### 2.2.7 Intervenção do Ministério Público e judicialização do licenciamento ambiental

A Constituição Federal de 1988 concedeu ao Ministério Público diversas prerrogativas e garantias para que a referida instituição possa exercer, de forma plena, suas atribuições, dotadas de relevante interesse social. Nos termos do art. 127 da CF/88, tem-se que “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). Além disso, o Ministério Público é dotado de independência (MYER-PFLUG, 2012).

Dentre as suas funções institucionais, dispostas no art. 179 da CF/88, destacam-se as seguintes:

- I- zelar pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- II- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988).

A Constituição também assegura, no seu art. 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Com base nesses dispositivos, resta evidente que a atuação do Ministério Público no âmbito do licenciamento ambiental é não só desejável, como também constitucional. A ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347/1985, é uma ferramenta importante para concretizar a atuação no Ministério Público, sobretudo, diante de danos causados ao meio ambiente. Registra-se que tal atuação não se limita a eventuais ações judiciais, mostrando-se bem mais ampla. Essa instituição também pode atuar por meio da realização de audiências públicas, da emissão de recomendações e da celebração de termos de ajustamento de conduta<sup>13</sup>.

Contudo, muitos criticam a atuação do Ministério Público no licenciamento ambiental por considerá-la excessiva. Para a representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Elisa Romano Dezolt, a intervenção do Ministério Público nas decisões dos órgãos licenciadores revela-se prejudicial aos empreendimentos realizados no país. Além disso, acredita que o órgão responsável pelo licenciamento deve ter autonomia para decidir sobre essas questões (BRASIL, 2016a).

Por outro lado, diante dos principais problemas relativos ao licenciamento ambiental já identificados ao longo desse trabalho, que podem ser traduzidos na falta de transparência pública, participação social precária, bem como na postergação de condicionantes socioambientais, e, tendo em vista as funções institucionais do Ministério Público, torna-se

---

<sup>13</sup> A audiência pública consiste em um instrumento extrajudicial de atuação do Ministério Público, a qual pode ser convocada para que as partes interessadas, bem como representantes da sociedade civil se manifestem sobre determinada questão. As recomendações consistem em documentos emitidos pelos membros do Ministério Público e que são destinados aos órgãos públicos, para que estes cumpram certos dispositivos constitucionais ou legais. Dessa forma, trata-se de uma medida que, caso seja efetivamente adotada pelo órgão público, com o intuito de sanar a irregularidade apontada, poderá evitar futuras ações judiciais. O termo de ajustamento de conduta, por sua vez, consiste em um acordo celebrado ente o Ministério Público e o agente responsável pela lesão ou ameaça a interesses e direitos coletivos. Tal instrumento tem como finalidade básica cessar determinada situação ilegal, buscar a reparação do dano, bem como evitar ações judiciais (Ministério Público Federal – MPF, 2017a).

difícil sustentar a hipótese de que tal atuação seja excessiva. Neste sentido, discorre Hofmann (2017):

São frequentes as reclamações sobre a suposta intervenção excessiva do Ministério Público nos processos de licenciamento ambiental, mas é importante reconhecer que esse tem sido um terreno fértil para controvérsia, em decorrência da falta de transparência e da participação social insuficiente, do embasamento subjetivo das decisões, do descumprimento e postergação de condicionantes e de divergências sobre a suficiência das medidas mitigadoras e compensatórias.

[...]

Ainda que não se pudesse demonstrar em números a intensidade de atuação do Ministério Público nos processos de licenciamento, acredita-se que essa postura teria razões suficientes para assim ocorrer (HOFMANN, 2017, p. 37-38).

Sobre a subjetividade que existe em grande parte dos processos de licenciamento ambiental, principalmente no que diz respeito à imprecisão de alguns termos técnicos (como a própria definição de significativo impacto ambiental), a ABEMA (2013) também já se manifestou no sentido de que isso, além de fragilizar o licenciamento ambiental, permite as mais variadas interpretações, entre os técnicos ou até mesmo entre os técnicos e os dirigentes do órgão ambiental, podendo resultar na intervenção do Ministério Público. Observa-se o seguinte trecho:

É notória a falta de objetividade na maioria dos processos de licenciamento em virtude de normas imprecisas e procedimentos que aumentam o grau de discricionariedade dos analistas e dos gestores, o que leva invariavelmente à solicitação de informações complementares que retardam os processos e aumentam em demasia os prazos. Este é, sem dúvida, um dos óbices que mais fragiliza o licenciamento na atualidade, na medida em que prolonga desnecessariamente os prazos, abre espaço para a politização do processo - dependendo das convicções ideológicas do analista - e aumenta a aversão ao risco por parte dos técnicos que podem ser punidos criminalmente pela Lei dos Crimes Ambientais (9.605/98), já que **a subjetividade e a imprecisão permitem interpretações variadas e não raro opostas da decisão adotada, levando à frequente atuação do Ministério Público** (ABEMA, 2013, p. 24) (grifos nosso).

Alguns exemplos da atuação do Ministério Público podem ser vistos no quadro abaixo.

### Quadro 3 – Exemplos da atuação Ministério Público

<b>Atuação do Ministério Público</b>	<b>Entidade/Órgão envolvido</b>	<b>Conteúdo</b>
<b>Recomendação MPF/MG nº 35, de julho de 2017<sup>14</sup>.</b>	Estado de Minas Gerais	Foi recomendada a suspensão do processo de licenciamento ambiental de mina em Conceição de Mato Dentro. O MPF entendeu que não há certeza sobre o conteúdo do EIA/RIMA, bem como não se sabe se houve o efetivo cumprimento das condicionantes das fases anteriores, tais dúvidas tampouco foram sanadas pela autoridade competente.
<b>Ação Civil Pública (MPF/BA) e (MPBA) nº 10297-36.2016.4.01.3300<sup>15</sup></b>	Estado da Bahia e Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	O Ministério Público requer que parte do Decreto Estadual nº 15.682/2014 seja suspenso, tendo em vista que tal decreto isentou, de forma ilegal, as atividades agrossilvipastoris da Bahia de licenciamento ambiental. O MPF já havia emitido recomendação ao governo do Estado da Bahia para que houvesse a revogação do decreto, mas nenhuma providência foi tomada.
<b>Ação Civil Pública (MPF/MA) nº 0003446-23.2008.4.01.3700<sup>16</sup></b>	Estado do Maranhão e UTE Porto do Itaqui Geração de Energia	O MPF, a partir do ajuizamento dessa ação, conseguiu a nulidade de todos os atos praticados no licenciamento ambiental realizado pela Secretaria de Meio Ambiente dos Recursos Naturais do Estado do Maranhão (SEMA) que tinha como objetivo viabilizar a instalação da usina termoeletrica de Porto do Itaqui. Para o MPF, o empreendimento, por ser de grande porte e passível de causar impactos sobre a zona costeira, bem da União, deve ser licenciado pelo IBAMA
<b>MPF convoca audiência pública</b> (data de realização: dia 11 de novembro de 2016) <sup>17</sup>		A audiência teve como objetivo discutir o retorno das comunidades ribeirinhas ao Rio Xingu, bem como debater as condições necessárias para assegurar a reprodução do modo de vida da população na região, tendo em vista os impactos não mitigados da UHE Belo Monte.

<sup>14</sup> MPF. Recomendação MPF/MG nº 35/ 2017. Belo Horizonte, 12 jul. 2017b. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-mina-do-sapo>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

<sup>15</sup> MPF; MPBA. *Ação Civil Pública nº 10297-36.2016.4.01.3300*. Salvador, 08 ago. 2016a. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/acp-mpfba-mpba-atividades-agrossilvipastoris-08-08-2016.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

<sup>16</sup> MPF. *Processo nº 0003446-23.2008.4.01.3700*. Maranhão, 13 maio 2008. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ma/sala-de-imprensa/noticias-ma/mpf-ma-licenciamento-ambiental-da-usina-termoeletrica-porto-do-itaqui-nao-pode-ser-conduzido-pela-sema>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

<sup>17</sup> MPF. *Audiência Pública*. Altamira, 20 set. 2016b. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/edital-de-convocacao-de-audiencia-publica-pela-garantia-da-vida-ribeirinha-diante-dos-impactos-de-belo-monte>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

<b>Ação Civil Pública (MPF/PA) nº 269-43.2016.4.01.3903<sup>18</sup></b>	União, da Companhia de Saneamento do Pará, IBAMA, Município de Altamira e de Norte Energia S/A	A ACP teve como objetivo a suspensão dos efeitos da Licença de Operação de Belo Monte por descumprimento das condicionantes do licenciamento ambiental
<b>Ofício PRM/STM/GAB1/33-/2016<sup>19</sup></b>	IBAMA	Foi recomendado o cancelamento do licenciamento da usina São Luiz do Tapajós.
<b>Recomendação 01/2017/GAB 1<sup>20</sup></b>	Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará	Foi recomendada a não expedição da licença de instalação do projeto Volta Grande de Mineração, de autoria da empresa canadense Belo Sun, antes da elaboração de um Plano de Vida para os moradores do Trecho de Vazão Reduzida do rio Xingu.

Fonte: MPF, 2016a; MPF, 2008; MPF, 2016b; MPF, 2016c; MPF, 2016d; MPF, 2017f. Elaboração própria.

A Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, nos seus artigos 66 e 67, dispôs sobre a possibilidade de o funcionário público ser responsabilizado em razão de condutas ilegais perpetradas no âmbito do licenciamento ambiental. Observa-se o teor desses artigos:

Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa (BRASIL, 1998).

O art. 67 admite, ainda, a modalidade culposa do crime. Isso tem gerado um suposto medo dos analistas e técnicos ambientais de responderem processos criminais em decorrência

<sup>18</sup> MPF. *Ação Civil Pública nº 269-43.2016.4.01.3903*. Altamira, 04 mar. 2016c. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/acp-saneamento-basico-belo-monte>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

<sup>19</sup> MPF. *Ofício PRM/STM/GAB1/33-/2016*. Santarém, 28 jul, 2016d. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/oficio\\_uhe-slt\\_ibama\\_cancelamento\\_marco-temporal\\_julho-2016.pdf](http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/oficio_uhe-slt_ibama_cancelamento_marco-temporal_julho-2016.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

<sup>20</sup> MPF. *Recomendação 01/2017/GAB 1*. Altamira, 02, fev. 2017c. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/recomendacao-semas-li-belo-sun>>. Acesso em: 20 nov. 2017.



dos seus pareceres opinando pela viabilidade ambiental de determinado empreendimento, por exemplo.

No entanto, de acordo com Hofmann (2015), o medo atribuído aos técnicos e analistas, na realidade, mostra-se mais presente na camada em que se centraliza o poder decisório, isto é, da equipe de dirigentes do órgão licenciador. Neste contexto, o IBAMA editou a Instrução Normativa nº 11, de 22 de novembro de 2010, com o objetivo de descentralizar a decisão e, conseqüentemente, evitar a possibilidade de responsabilizações individuais. A referida Instrução criou a Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais<sup>21</sup>, a qual recebeu como competência o assessoramento ao Presidente do IBAMA quando da concessão das licenças ambientais.

### 2.3 MATRIZ SWOT: ANÁLISE DAS FORÇAS, FRAQUEZAS, OPORTUNIDADES E AMEAÇAS RELATIVAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A matriz SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities e threats* – FOFA em português) pode ser utilizada como uma ferramenta para fins de planejamento, bem como para a formulação de estratégias (HELMS; NIXON, 2010). Tal ferramenta foi elaborada pela *Harvard Business School*, na década de 1960 (KOTLER *et al.*, 2016). Inicialmente, foi concebida para ser utilizada no âmbito do planejamento estratégico de empresas, por meio de uma análise de cenário. No entanto, por ser considerada uma metodologia simples e de fácil compreensão, tem sido aplicada para a análise de cenário em situações diversas (BORGES, 2011).

As forças e fraquezas constituem a análise do ambiente interno de um determinado cenário. Por outro lado, as oportunidades e as ameaças dizem respeito à análise do seu ambiente externo. Neste item, será feita uma análise de cenário do licenciamento ambiental, com base nas suas principais características e gargalos, conforme já estudado no presente trabalho.

No *âmbito interno*, as forças do licenciamento ambiental representam os seus pontos fortes, bem como reforçam a necessidade de aprimorá-lo enquanto instrumento de gestão ambiental. A seguir, tais forças serão enumeradas e explicitadas.

---

<sup>21</sup> A Comissão possui a seguinte composição: Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC), Diretoria de Qualidade Ambiental (DIQUA), a Diretoria de Proteção Ambiental (DIPRO), a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO) e o Procurador Chefe Nacional da PFE/IBAMA.

1. Caracteriza-se por ser um dos instrumentos mais utilizados da Política Nacional do Meio Ambiente.

Atualmente, o licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos de gestão ambiental da Política Nacional de Meio Ambiente, aplicado em todas as esferas da federação. Ademais, o licenciamento proporciona visibilidade e aplicabilidade a outro instrumento de extrema importância no contexto referente à prévia identificação de impactos socioambientais: a Avaliação de Impacto Ambiental.

Segundo Santos (2015 p. 7), “o licenciamento ambiental se tornou o principal mecanismo nacional para a consolidação da avaliação de impactos”. Ressalta-se que ambos os instrumentos procuram orientar o interessado a respeito da melhor forma de executar determinada atividade ou empreendimento, buscando compatibilizar desenvolvimento e sustentabilidade (SANTOS, 2015).

2. Regramento jurídico possui conteúdo protetivo do ponto de vista socioambiental.

Atualmente, as principais normas referentes ao licenciamento ambiental encontram-se nas Resoluções CONAMA, desta forma, possuem caráter infralegal. Também é possível encontrar normas que o disciplinam em Decretos Federais, Leis e Decretos Estaduais, bem como em resoluções de Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Contudo, embora esparso, o regramento jurídico vigente do licenciamento ambiental possui conteúdo protetivo do ponto de vista socioambiental. Pugna-se pela prévia identificação dos impactos socioambientais de uma determinada atividade ou empreendimento e pela consequente mitigação ou compensação, no âmbito de um procedimento que, como regra, é trifásico, exigindo-se, pois, a emissão de uma Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

3. Abarca os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.

O Direito Ambiental, para além de adotar uma postura repressiva, no sentido de buscar a punição de um eventual infrator das normas ambientais, almeja, primeiramente, prevenir um dano ambiental, tendo em vista a natureza irreversível ou de difícil reparação de tal dano. Destaca-se o seguinte trecho:

Em todos os segmentos dessa disciplina jurídica se ressalta o aspecto da prevenção do dano ambiental. A tutela do meio ambiente, através de longa evolução, ultrapassou a fase repressiva-reparatória, baseada fundamentalmente em normas de responsabilidade penal e civil, até atingir o estágio atual em que a preocupação maior é com o evitar e não com o reparar ou o reprimir (BENJAMIM, 1992, p. 30 *apud* GUETTA, 2017).

Desta forma, o licenciamento ambiental assume posição importante nesta discussão, uma vez que, previamente à instalação e operação de determinada atividade ou empreendimento potencialmente poluidor, irá identificar os possíveis impactos e estabelecer condicionantes socioambientais, com o objetivo de evitá-los, mitigá-los e/ou compensá-los. Ao exigir que o empreendedor atenda tais condicionantes, sob pena de inviabilização da atividade ou empreendimento licenciado, consagra-se o princípio do poluidor-pagador, o qual busca promover a internalização dos custos socioambientais gerados pela atividade econômica.

Ainda no *âmbito interno*, as fraquezas apresentam-se como as “desvantagens internas” (BORGES, 2011, p. 175) referentes ao licenciamento ambiental. Passa-se à identificação destes aspectos:

1. Participação pública insuficiente.

Como já foi visto, o modelo de audiência pública adotado atualmente não tem se mostrado satisfatório. A consulta à população deve ocorrer em vários momentos durante o processo de avaliação de impactos ambientais. Desta forma, não deve se limitar à fase de análise da viabilidade técnica do empreendimento – quando todos os estudos e projetos já foram realizados, havendo, portanto, pouco espaço para que a opinião colhida durante a audiência pública seja, de fato, capaz de influenciar a tomada de decisão. Ademais, segundo Silva e Cappelli (2016), mostra-se imperativo que outros instrumentos de participação pública sejam adotados. Como sugestão, os autores mencionam os instrumentos consubstanciados na Resolução da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) nº 3.705/2011. Tal Resolução dispõe sobre instrumentos do processo de participação e controle social no âmbito da ANTT. Destacam-se a tomada de subsídio, a reunião participativa, a consulta pública e, por fim, a audiência pública. O art. 2º da Resolução conceitua esses instrumentos. Vejamos:

**Art. 2º** Para fins desta Resolução são instrumentos de Participação e Controle Social:

I - Tomada de Subsídio: instrumento utilizado para a construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas, que, a critério da ANTT, pode ser aberto ao público ou restrito a convidados, e que possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito à Agência sobre matéria definida pela ANTT, em momento diverso da sessão presencial.

II - Reunião Participativa: instrumento utilizado para construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas, aberto ao público ou, a critério da ANTT, restrito a convidados, que

possibilita participação oral ou escrita em discussões presenciais, sobre matéria definida pela Agência.

III - Consulta Pública: instrumento utilizado para consolidar proposta final de ação regulatória, aberto ao público, e que possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito sobre matéria definida pela ANTT, em momento diverso da sessão presencial.

IV - Audiência Pública: instrumento utilizado para consolidar proposta final de ação regulatória, aberto ao público, que possibilita participação oral ou escrita em sessões presenciais, sobre matéria que afete restritivamente direitos de agentes econômicos e usuários (ANTT, 2011).

Cumprir mencionar que o debate acerca da participação social não deve se restringir ao processo de avaliação de impacto ambiental. A Avaliação Ambiental Estratégica, realizada no âmbito da formulação de políticas, planos e programas (PPP) e, portanto, anterior à avaliação de projetos, também deve conter espaços para a efetiva participação social. Segundo Sadler (2000) *apud* Silva (2010), a participação social durante o processo de planejamento tem o condão de reduzir os conflitos existentes entre grupos de interesse e planejadores. Ademais, a consulta prévia à sociedade irá auxiliar a elaboração coletiva de uma determinada proposta de planejamento, permitindo a compreensão, por parte dos interessados, dos temas em pauta, do objeto de planejamento, bem como dos potenciais impactos socioambientais de determinada política, plano ou programa (SILVA, 2010).

Para Silva (2010), a aplicação de mecanismos de consulta destinados a distintos segmentos da sociedade, tais como especialistas, sociedade civil e academia, bem como a consulta pública propriamente dita, diante da proposição de um PPP, atendem aos principais objetivos da participação social, os quais, segundo o autor, consistem na “identificação de potenciais conflitos, promoção da transparência no processo de escolha e informação sobre as oportunidades e ameaças associadas ao desenvolvimento das atividades que se pretende implementar” (SILVA, 2010, p. 318-319).

2. Falta de transparência e sistematização das informações (ver item 2.2.5).
3. Postergação do cumprimento de condicionantes socioambientais e a falta de acompanhamento para verificar se foram efetivas (ver item 2.2.3).
4. Ausência de fiscalização, acompanhamento e monitoramento, especialmente na fase posterior à concessão da Licença de Operação (ver item 2.2.3).

A concentração esforços para a emissão das licenças necessárias ao início da atividade ou empreendimento licenciado, de ambas as partes: órgão ambiental e empreendedor, ocorre sem que seja dada igual ênfase à fase posterior à concessão da Licença de Operação. No entanto, é justamente neste momento – quando a atividade ou empreendimento, de fato,

começa a funcionar – que os impactos socioambientais costumam surgir. Desta forma, a ação, no sentido de verificar se as condicionantes já impostas foram suficientes para mitigar ou compensar os impactos, ou se surgiram novos impactos – não previstos anteriormente – mostra-se crucial para que o licenciamento se torne capaz de atingir os seus principais objetivos.

O *ambiente externo*, por sua vez, representa as oportunidades e ameaças relativas ao licenciamento ambiental. Tais aspectos dizem respeito às decisões e circunstâncias externas ao instrumento (BORGES, 2011). Desta forma, algumas situações alheias ao licenciamento podem afetá-lo positiva ou negativamente.

Em relação às ameaças, destacam-se os seguintes pontos:

1. Ausência de aplicação integrada com outros instrumentos da PNMA (ver item 2.2.1).

Não é aplicado de forma integrada com outros instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, isso faz com que o licenciamento fique sobrecarregado. Ademais, tendo em vista que a análise é feita por projeto, não é possível verificar o efeito cumulativo e sinérgico dos impactos advindos de um conjunto de atividades ou empreendimentos de uma determinada região.

2. Qualidade e extensão dos estudos ambientais (ver item 2.2.2).

3. Judicialização do licenciamento ambiental (ver item 2.2.7).

4. Pressão da Frente Parlamentar da Agropecuária e de frentes comprometidas com setores de empreendimentos em infraestrutura e obras no Congresso Nacional.

O próximo capítulo analisará, de forma mais detalhada, o cenário atual de discussão e proposições de alteração da base legal do licenciamento ambiental. Neste item, cumpre adiantar que algumas das proposições de modificação deste instrumento possuem forte correlação com grupos de interesse comprometidos com setores de empreendimentos em infraestrutura e obras, e atividades agropecuárias. Como exemplo, cita-se o Projeto de Lei do Senado Federal nº 654/2015 que dispõe sobre procedimentos de licenciamento para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e o texto substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, apresentado no dia 29/08/2017, que isenta – sem qualquer critério ou parâmetro – a necessidade de se realizar prévio licenciamento para atividades agrossilvipastoris.

Como será melhor demonstrado no capítulo três, tais previsões e proposições podem comprometer a essência do licenciamento ambiental, bem como provocar danos socioambientais irreversíveis ou de difícil reparação.

Por fim, no que diz respeito às oportunidades do instrumento analisado, destacam-se duas:

1. Gargalos externos ao licenciamento vs. efetiva implementação da sua base legal.

Tendo em vista que várias limitações do licenciamento são externas a ele e, por conseguinte, não dizem respeito ao seu regramento jurídico vigente (SILVA; CAPPELLI, 2016), a correta e efetiva aplicação das normas existentes poderia resultar em um maior atendimento dos seus objetivos. Em relação às limitações de natureza externa ao instrumento, faz-se oportuno o seguinte trecho:

Várias das limitações na aplicação do licenciamento são externas a ele e não dizem respeito à regulamentação: baixas capacidade e autonomia das instituições de meio ambiente; investimentos insuficientes para produção de conhecimento e para criação de referências de planejamento para a operação dos licenciamentos individuais (como zoneamentos ambientais); e a persistência de práticas de planejamento setoriais (energia, transporte etc.) pouco transparentes, com limitados espaços de participação, limitada coordenação intersetorial dentro do próprio governo federal e que tratam apenas marginalmente de temas socioambientais importantes, centrais nos processos de licenciamento de projetos individuais (SILVA, 2016, p. 43).

A conscientização desse cenário – de limitações externas ao licenciamento – pode levar à seguinte reflexão: será que a mera modificação da base legal do instrumento será capaz de solucionar os principais gargalos já apontados? Importante verificar os rumos que as proposições de alteração do regramento jurídico do licenciamento tem seguido. Tal questionamento leva à segunda oportunidade.

2. Criação de uma lei que, no mínimo, busque resolver os gargalos já identificados e que crie critérios normativos gerais sólidos.

É notório que a mera modificação do arcabouço legal do licenciamento, com o objetivo de “desburocratizá-lo”, não será capaz de solucionar os principais problemas vastamente identificados. A criação de uma Lei Geral do Licenciamento, no contexto atual de debate e proposições de alteração da base legal deste instrumento, pode ser um bom caminho para buscar o seu aprimoramento, desde que, no mínimo, faça frente aos seus gargalos.

Desta forma, uma nova lei deve ser capaz de fortalecer a participação pública, por meio da adoção de outros mecanismos de consulta à população – além da audiência pública, permitindo, inclusive, que a opinião da sociedade seja levada em consideração em momentos distintos durante o processo de avaliação de impactos ambientais, e até mesmo no âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica; buscar a integração do licenciamento ambiental com outros instrumentos da PNMA, tais como o Zoneamento Ecológico-Econômico; fortalecer os órgãos

e entidades licenciadores e intervenientes no licenciamento ambiental; realizar o planejamento estratégico, inserindo a variável socioambiental em momento oportuno no processo de tomada de decisão; elaborar manuais e termos de referência mais específicos que auxiliem a elaboração de estudos ambientais.

Ademais, tendo em vista que as principais normas sobre licenciamento encontram-se em Resoluções CONAMA e em leis e decretos estaduais, a elaboração de uma nova lei – além de trazer para o *status* de lei normas que atualmente são infralegais, o que pode causar certa insegurança jurídica – terá a oportunidade de, para além de consolidar normas relativas ao licenciamento ambiental, criar critérios normativos gerais sólidos, destinados a guiar os demais entes da federação quando da elaboração de suas normas regionais ou locais. A elaboração de tais critérios proporcionará uma base geral para que atividades e empreendimentos sejam implementados e operados em condições mínimas de segurança, permitindo que as mitigações de impactos socioambientais e salvaguardas sejam devidamente adotadas.

O quadro abaixo resume os principais pontos discutidos neste item.

**Quadro 4** – Matriz SWOT referente ao licenciamento ambiental

<i>SWOT</i>	Positivos	Negativos
<b>Interno</b>	<b>Forças</b>	<b>Fraquezas</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Caracteriza-se por ser um dos instrumentos mais utilizados da Política Nacional do Meio Ambiente.</li> <li>2. Regramento jurídico possui conteúdo protetivo do ponto de vista socioambiental.</li> <li>3. Abarca os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participação pública insuficiente.</li> <li>2. Falta de transparência e sistematização das informações.</li> <li>3. Postergação do cumprimento de condicionantes socioambientais e a falta de acompanhamento para verificar se foram efetivas.</li> <li>4. Ausência de fiscalização, acompanhamento e monitoramento, especialmente na fase posterior à concessão da Licença de Operação.</li> </ol>
<b>Externo</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gargalos externos ao licenciamento vs. efetiva implementação da sua base legal.</li> <li>2. Criação de uma lei que, no mínimo, busque resolver os gargalos já identificados e que crie critérios normativos gerais sólidos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de aplicação integrada com outros instrumentos da PNMA.</li> <li>2. Qualidade e extensão dos estudos ambientais.</li> <li>3. Judicialização do licenciamento ambiental.</li> <li>4. Pressão da Frente Parlamentar da Agropecuária e de frentes comprometidas com setores de empreendimentos em infraestrutura e obras no Congresso Nacional.</li> </ol>

Fonte: elaboração própria a partir dos itens estudados.

### **3 PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO REGRAMENTO JURÍDICO VIGENTE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: AVANÇO OU RETROCESSO?**

#### **3.1 PANORAMA ATUAL DE DISCUSSÃO DA BASE LEGAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

A compreensão das principais críticas ao licenciamento ambiental faz-se essencial quando da análise das propostas que visam a alterar o respectivo instrumento. Há uma profusão de propostas de alteração do marco regulatório do licenciamento ambiental apoiadas no argumento de que é necessário aperfeiçoá-lo, com vistas a torná-lo mais célere e menos burocrático. Algumas dessas propostas modificam, de forma estrutural, o sistema de licenciamento ambiental vigente. Dessa forma, as críticas já apresentadas neste trabalho podem, em tese, indicar se as alterações sugeridas serão capazes de fortalecer o licenciamento ou torná-lo mais frágil.

Em um primeiro momento, faz-se oportuno identificar o contexto histórico em que a discussão da modificação do licenciamento ambiental ganhou força e espaço na agenda política. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, foi lançado pelo Governo Federal e teve como objetivo promover o planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, etc); social e urbana (saneamento, urbanização de assentamentos precários, pavimentação, etc.); e energética (BRASIL, 2017a).

O PAC organizou-se em cinco eixos principais: (i) investimentos em infraestrutura; (ii) incentivos tributários; (iii) melhoria do ambiente de investimentos; (iv) estímulo ao crédito; e (v) medidas fiscais (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). O primeiro e o terceiro item ganham destaque no âmbito dessa análise. Dentre as medidas a serem adotadas com vistas a melhorar o ambiente de investimentos, destacam-se aquelas destinadas a agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infraestrutura, principalmente no que diz respeito à questão ambiental. Para tanto, o governo se propôs a alterar o marco regulatório para atrair o aumento do investimento pretendido (BRASIL, 2017a).

Pontua-se que a maioria das obras abarcadas pelo PAC necessita de prévio Estudo de Impacto Ambiental e de licenciamento ambiental. O volume significativo de obras consideradas estratégicas e de interesse nacional sobrecarregaram os órgãos competentes para realizar o licenciamento desses empreendimentos, pois não se encontravam preparados para tal demanda. A ausência de Avaliação Ambiental Estratégica também agravou este cenário, uma vez que a viabilidade socioambiental das obras foi completamente transferida para o licenciamento de projetos. Diante desse cenário, o licenciamento passou a ser alvo de diversas



críticas, sobretudo daquelas que o apontavam como entrave ao desenvolvimento do país por ser demasiado lento e oneroso ao empreendedor (KLUG, 2014).

Como consequência, tornaram-se cada vez mais frequentes propostas de alteração do marco regulatório vigente do licenciamento ambiental, por diversas instituições. Em 2015, com o lançamento da Agenda Brasil 2015 pelo então presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, muitos projetos já existentes nas Casas Legislativas voltaram a tramitar, outros surgiram no contexto pós-Agenda Brasil 2015 (KLUG, 2014). A referida Agenda é tida como uma prioridade legislativa do Senado e tem como objetivo “incentivar a retomada do crescimento econômico do país” (BRASIL, 2015a). Destacam-se as seguintes medidas destinadas a melhorar o ambiente de negócios e de infraestrutura:

Revisão e implementação de marco jurídico do setor de mineração, como forma de atrair investimentos produtivos.

Revisão da legislação de licenciamento de investimentos na zona costeira, áreas naturais protegidas e cidades históricas, como forma de incentivar novos investimentos produtivos.

PEC das Obras Estruturantes – estabelecer processo de fast-track para o licenciamento ambiental para obras estruturantes do PAC e dos programas de concessão, com prazos máximos para emissão de licenças. Simplificar procedimentos de licenciamento ambiental, com a consolidação ou codificação da legislação do setor, que é complexa e muito esparsa (BRASIL, 2015a).

Importa mencionar que as propostas não se originaram exclusivamente das Casas Legislativas, a ABEMA também havia proposto, em 2015, uma minuta de Resolução CONAMA para substituir as Resoluções CONAMA nº 01/86 e 237/97. A Confederação Nacional das Indústrias (CNI), representando o setor produtivo, também elaborou uma proposta e lançou diretrizes com vistas a diminuir a insegurança jurídica dos procedimentos de licenciamento ambiental, bem como aumentar a sua eficiência (KLUG, 2014).

A seguir, serão traçados comentários acerca das principais propostas destinadas a alterar o regramento jurídico do licenciamento ambiental, com ênfase no Projeto de Lei nº 3.729, de autoria do ex-deputado Luciano Zica, que, desde 8 de junho de 2004, está tramitando na Câmara dos Deputados. Cumpre ressaltar que já foram apresentados diversos textos substitutivos ao referido PL. Quando da realização do presente trabalho, a tramitação do projeto de substitutivo ao PL 3.729/2004, apresentado pelo deputado Mauro Pereira, encontrava-se em regime de urgência.

No Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65, de autoria do senador Acir Gurgacz, apresentada em 2012, voltou a tramitar no contexto pós-Agenda Brasil

2015. Essa emenda tem como objetivo acrescentar o § 7º ao artigo 225 da Constituição Federal, com a seguinte redação: “a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente” (BRASIL, 1988).

Depreende-se, a partir da leitura do referido parágrafo, que a simples entrega do Estudo de Impacto Ambiental, pela parte interessada, assegura a execução de obras potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. Na prática, a inserção desse dispositivo legal prejudica a análise do órgão ambiental competente, o qual não poderá realizar o controle sobre tais empreendimentos. Como consequência, o licenciamento ambiental perde a sua essência, uma vez que não mais aferirá, de forma prévia, a viabilidade ambiental do empreendimento. Ademais, as condicionantes mitigatórias e compensatórias de impactos socioambientais não serão estipuladas quando da análise do projeto (MPF/PA; MP/PA, 2016). Tal cenário torna-se ainda mais preocupante diante da qualidade questionável de muitos Estudos de Impacto Ambiental que são submetidos aos órgãos ambientais, incapazes de propor medidas necessárias à minimização dos impactos negativos do empreendimento.

Atualmente, a PEC nº 65/2012 encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, aguardando audiência pública.

Outro projeto de lei que merece atenção, ainda no âmbito do Senado Federal, é o PLS nº 654/2015, de autoria do senador Romero Jucá. Esse PLS “dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional” (BRASIL, 2015b). O artigo 1º elenca uma lista exemplificativa de empreendimentos que se enquadram nessa categoria: sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário; portos e instalações portuárias; energia; e telecomunicações.

A referida proposição tem como objetivo estabelecer um procedimento mais célere para tais empreendimentos, os quais, em sua maioria, são justamente aqueles capazes de causar significativa degradação ambiental ao meio ambiente e, portanto, demandam maior controle por parte dos órgãos licenciadores. Com vistas a encurtar o procedimento de licenciamento ambiental, o PLS nº 654/2015 propõe, dentre outras medidas, o que se segue: (i) a utilização de licença única, em detrimento do sistema trifásico vigente, que, como regra, exige a emissão das licenças prévia, de instalação e de operação; (ii) o estabelecimento de prazos exíguos, que deverão ser atendidos pelos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental, sob pena de gerar aprovação tácita, nos casos de descumprimento; (iv) a

substituição das audiências públicas pelo Programa de Comunicação Ambiental, a ser executado pelo empreendedor, e que visará à exposição do projeto e seus impactos, a prestação de informações constantes dos estudos, o esclarecimento de dúvidas e recebimento de críticas e sugestões. Todavia, de acordo com Kässmayer (2016), não é possível saber nessa proposta, em razão da ausência de detalhamento, como a participação social poderá influenciar a tomada de decisão sobre a viabilidade do empreendimento licenciado (GUETTA, 2016; KASSMAYER, 2016).

Atualmente, o PLS nº 654/2015 aguarda inclusão em Ordem do Dia, em virtude de requerimento de audiência, e deverá ser analisado pelo Plenário do Senado Federal.

Ainda em 2015, a Associação Ambiental de Entidades de Meio Ambiente (ABEMA) encaminhou ao CONAMA proposta de Resolução CONAMA em substituição às Resoluções 01/86 e 237/97. Foi criado Grupo de Trabalho para tratar dessa questão. Contudo, a condução das reuniões para discutir a minuta proposta pela ABEMA foi alvo de críticas por parte da sociedade, tendo em vista os curtos prazos concedidos para manifestação dos interessados, bem como a data marcada para a realização de consulta à população, a qual, além de não ter sido comunicada, de forma prévia, à comunidade, foi realizada durante o Carnaval (GUETTA, 2016).

A minuta de Resolução CONAMA previu três modalidades de licenciamento: (i) o licenciamento por adesão e compromisso, no qual o empreendedor adere aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão ambiental licenciador, para a instalação e operação de empreendimentos ou atividades considerados como de baixo e médio potencial degradador, preenchidas determinadas condições (art. 32 da referida minuta); (ii) o licenciamento por registro, de caráter declaratório, no qual o empreendedor insere os dados referentes ao empreendimento ou à atividade, implicando a emissão da Licença por Registro. Tal modalidade é aplicada aos empreendimentos ou atividades de baixo potencial poluidor ou degradador (art. 8º e 36 da minuta de Resolução); e (iii) o licenciamento unificado, o qual avaliará, em uma única etapa, a viabilidade socioambiental do empreendimento, resultando na emissão de uma Licença Ambiental Única (art. 7º da minuta em análise).

Outra inovação da minuta de Resolução CONAMA diz respeito à possibilidade de o órgão ambiental dispensar o empreendedor da apresentação nos estudos ambientais, inclusive no EIA/RIMA, de dados e informações de temas já conhecidos e disponibilizados na Base de Dados e Informações Ambientais Georreferenciadas. A previsão da criação de base de dados, nos termos da referida minuta de Resolução, tem como objetivo racionalizar os estudos exigidos, assim como ampliar a publicidade e o controle social no âmbito do procedimento

(art. 19 e 21 da minuta). De acordo com Guetta (2016), em que pese tratar-se de medida benéfica, tendo em vista a divulgação de informações proposta, faz-se necessário deixar claro que os dados passíveis de utilização nos estudos ambientais devem ser aqueles correspondentes ao diagnóstico das áreas de influência do empreendimento. Tal especificação é crucial, pois visa a evitar a ocorrência de situações nas quais predomine o “copia-e-cola” de informações constantes dos estudos ambientais, sem que haja aprofundamento nas questões imprescindíveis à avaliação de impacto e a consequente delimitação de medidas mitigatórias e compensatórias de impactos ambientais.

A minuta de Resolução CONAMA também concedeu maior discricionariedade aos órgãos ambientais licenciadores. Um exemplo disso pode ser encontrado no art. 28 da minuta em análise. Nos termos deste artigo, o órgão ambiental terá a prerrogativa de simplificar os procedimentos do licenciamento trifásico e do licenciamento ambiental unificado, para determinadas tipologias de empreendimentos ou atividades, por meio da redução de etapas, custos ou tempo de análise podendo, inclusive, ser realizado eletronicamente, preenchidas determinadas condições. Segundo Guetta (2016), a referida flexibilização pode provocar situações conflituosas entre os entes da federação, uma vez que Estados e Municípios, a fim de atrair investimentos, poderiam, eventualmente, simplificar o regramento local sobre licenciamento ambiental.

Atualmente, a tramitação da minuta da Resolução Conama encontra-se em “situação inativa”.

Importa mencionar que a pressão popular bem como a atuação do Ministério Público foram cruciais para frear a rápida tramitação das proposições brevemente analisadas acima. Como exemplo, cita-se a “Mobilização Nacional em Defesa do Licenciamento Ambiental” promovida pelo Ministério Público Federal contra o desmonte do regramento vigente do licenciamento ambiental e para garantir a eficácia do instrumento, realizada no mês de maio de 2016. A mobilização foi responsável por uma série de ações coordenadas que resultaram na realização de audiências públicas e encontros com o objetivo de dar máxima publicidade à temática<sup>22</sup>.

Em junho de 2016, o Ministério Público Federal, em parceria com o Instituto Socioambiental, realizou audiência pública para debater as propostas de enfraquecimento do licenciamento ambiental. Além da PEC nº 65/2012, do PLS nº 654/2015 e da proposta de

---

<sup>22</sup> MPF. *Mobilização Nacional em Defesa do Licenciamento Ambiental*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/eventos/mobilizacao-pec-65-nao/mobilizacao-pec-65-nao-16-a-20-05-1>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

alteração das resoluções Conama nº 01/86 e 237/97, também foi discutido o Projeto de Lei nº 3.729/2004, originário da Câmara dos Deputados, o qual tem como objetivo instituir a “Lei Geral de Licenciamento Ambiental”.

Durante a audiência pública<sup>23</sup> promovida pelo Ministério Público Federal, no âmbito da “Mobilização Nacional em Defesa do Licenciamento Ambiental”, o atual ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, posicionou-se contrário às proposições apresentadas que, na prática, extinguem o licenciamento ambiental, tal como a PEC nº 65/2012. No entanto, reconheceu que o regramento jurídico do licenciamento ambiental precisa ser aprimorado. Neste sentido, o Ministro apontou alguns dos problemas relativos ao licenciamento: processo para obtenção das licenças demasiado longo; exigência de estudos complexos, mesmo para procedimentos mais simples; e a falta de conexão entre o diagnóstico apresentado nos estudos e as medidas mitigadoras de impactos ambientais. Como solução, defendeu, pois, a elaboração de uma “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, com o objetivo de simplificar procedimentos, sem, contudo, enfraquecer a proteção ambiental (MPF, 2016e).

Na mesma audiência, a Presidente do IBAMA, Suely Araújo, ressaltou a importância da existência de um posicionamento do Ministério do Meio Ambiente acerca de qual proposição legislativa deve ser aprovada, para que não haja a aprovação de um projeto à sua revelia. Nesse sentido mencionou a existência do texto substitutivo ao PL nº 3.729/2004, do deputado Ricardo Tripoli. Para ela, o referido texto, dentre as proposições já apresentadas, é o melhor, contudo, salientou a necessidade de ajustá-lo. Com isso, destacou que o MMA iria trabalhar no sentido de aprimorar a redação do texto substitutivo do deputado Tripoli, com vistas a criar uma “Lei Geral de Licenciamento” (MPF, 2016e).

Em que pese ter havido apoio, por parte do MMA, ao texto de Tripoli, bem como meses de negociação com distintos ministérios, o texto substitutivo ao PL nº 3.729/2004, apresentado no dia 15 de setembro de 2016, do deputado Mauro Pereira, “atropelou” a proposição legislativa do Executivo. Tal proposta recebeu apoio da bancada ruralista e de entidades como a Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (FARIA; ANGELO, 2016).

A primeira versão do texto apresentada pelo deputado Mauro Pereira, além de dispensar o licenciamento ambiental para atividades agrossilvipastoris, também estabeleceu

---

<sup>23</sup> A audiência pública ocorreu em Brasília, no dia 02 de junho de 2016, no Auditório do Conselho Superior do Ministério Público Federal, na Procuradoria-Geral da República. MPF. *Ata da audiência*. 2016e. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/eventos/audiencia-publica/mobilizacao-nacional-em-defesa-do-licenciamento-ambiental-02-06-distrato-federal-brasilia-2/Ataassinada.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

alguns pontos críticos que merecem destaque: (i) concedeu excessiva discricionariedade aos órgãos ambientais estaduais e municipais para escolherem a modalidade do licenciamento ou dispensarem o licenciamento ambiental para determinadas tipologias de empreendimentos ou atividades, sem, contudo, estabelecer critérios/parâmetros para orientar essas questões; (ii) estabeleceu prazos exíguos para a manifestação de outros órgãos participantes do licenciamento, além de retirar o caráter obrigatório do parecer de outros órgãos intervenientes (IPHAN, FUNAI, ICMBio, Fundação Cultural Palmares, etc.), o qual passou a ser meramente consultivo. Isso possibilita a aprovação de licenciamento mesmo que haja parecer contrário das autoridades consultadas; (iii) os impactos indiretos dos empreendimentos ou atividades não são mais considerados, eximindo o empreendedor da respectiva mitigação ou compensação; (iv) a instituição do licenciamento por adesão; (v) revogou a modalidade culposa do parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), que disciplina a concessão, pelo funcionário público, de autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais para a realização de atividades ou obras que dependem de manifestação do Poder Público (MPF, 2016f)<sup>24</sup>.

O texto do deputado Mauro Pereira ficou conhecido como “fábrica de Marianas” e “licenciamento flex”, tendo em vista a notória flexibilização do licenciamento em comparação com o regramento jurídico vigente, podendo ocasionar uma série desastres socioambientais, tal como aconteceu com o rompimento da barragem de rejeitos em Mariana (MG), em 2015, causando danos irreversíveis ao local atingido.

Em 13 de dezembro de 2016, o ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, enviou um comunicado ao ministro da Casa Civil, Eliseu Padilha, solicitando esforços da Presidência da República no sentido de impedir a votação do texto do deputado Mauro Pereira. Neste ato, também destacou os pontos mais preocupantes do referido texto. Desde então, a “Lei Geral do Licenciamento Ambiental” vem sendo negociada entre os parlamentares e o Executivo.

A última versão disponível do texto substitutivo ao PL nº 3729/2004 foi apresentada no dia 29 de agosto de 2017<sup>25</sup>, pelo deputado relator Mauro Pereira. O referido projeto seria votado na Comissão de Finanças e Tributação, no dia 13 de setembro de 2017, no entanto, foi retirado de pauta a pedido do próprio relator. A matéria será votada diretamente no Plenário

---

<sup>24</sup> MPF. *Nota Técnica nº 04/2016 – 4ª CCR*. Brasília, 12 dez. 2016f. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT0420164CCR\\_1.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT0420164CCR_1.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

<sup>25</sup> BRASIL. *Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729, de 2004*. Institui a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1592274&filename=SBT+11+CFT+%3D%3E+PL+3729/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1592274&filename=SBT+11+CFT+%3D%3E+PL+3729/2004)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

da Câmara dos Deputados. De acordo com o deputado, a votação em Plenário foi acordada com entidades ambientalistas e com o ministro do Ministério do Meio Ambiente, Sarney Filho (VITAL, 2017).

O próximo tópico do presente trabalho analisará, de forma mais detalhada, o projeto que institui a “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, hoje em tramitação com regime de urgência na Câmara.

### 3.2 SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004: LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL (versão apresentada em 29.08.2017)

O substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, do deputado Mauro Pereira, apresentado no dia 29 de agosto de 2017, altera significativamente o regramento jurídico vigente do licenciamento ambiental. Além de instituir a “Lei Geral de Licenciamento Ambiental”, também dispõe sobre a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Nos termos do voto do relator, deputado Mauro Pereira, o referido substitutivo pretende delinear regras gerais para o licenciamento ambiental, inclusive para o EIA/RIMA, com o objetivo de aumentar a eficiência do procedimento, bem como afastar o quadro de instabilidade regulatória vivenciado pelos empreendedores que se submetem ao licenciamento ambiental.

As principais mudanças serão analisadas a seguir, podendo-se destacar a criação de novas modalidades de licenciamento ambiental; o caráter não vinculante da decisão de outras autoridades intervenientes; a fixação de prazos para manifestações e para a emissão das licenças; a instituição da Avaliação Ambiental Estratégica; a dispensa de licenciamento para algumas atividades e empreendimentos potencialmente causadores de danos ambientais; maior discricionariedade concedida aos órgãos licenciadores estaduais e municipais.

#### 3.2.1 Dos procedimentos de licenciamento ambiental

De acordo com o substitutivo ora analisado, o licenciamento ambiental poderá ocorrer pelo procedimento trifásico ou simplificado. O licenciamento pelo procedimento simplificado compreende o bifásico, em fase única e por adesão e compromisso (art. 14 do substitutivo).

Para a escolha do procedimento de licenciamento a ser adotado e o correspondente estudo ambiental a ser exigido, deve-se levar em consideração o seu potencial poluidor ou degradador e a localização da atividade ou do empreendimento, tendo em vista a sua tipologia. Pelo critério locacional, uma atividade potencialmente poluidora localizada em uma

área ambientalmente mais sensível deverá ser submetida a um rito que leve em consideração as respectivas vulnerabilidades do local.

Ressalta-se que a inserção do critério locacional na versão do substitutivo apresentada no dia 29 de agosto de 2017 foi possível em razão da negociação existente entre o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA, e os demais interessados, tais como a Frente Parlamentar Agropecuária e a Confederação Nacional da Indústria. O texto do substitutivo do deputado Mauro Pereira protocolado no dia 08 de agosto de 2017, portanto anterior à versão ora em análise, não considerava o aspecto locacional quando da definição do tipo de procedimento a ser observado.

Neste sentido, a Presidente do IBAMA, Suely Araújo, elaborou parecer<sup>26</sup> apontando seis pontos críticos presentes na versão datada de 08/08/2017. Um desses pontos dizia respeito à desconsideração da localização da atividade ou empreendimento. A sugestão da Presidente, acatada pelo substitutivo apresentado no dia 29/09/2017, era a seguinte:

A proposta do Ibama é de que, em face do dissenso sobre esse assunto, a lei preveja expressamente que o procedimento de licenciamento ambiental e o estudo ambiental a ser exigido serão definidos pela relação da localização do empreendimento com seu potencial poluidor ou degradador, considerando sua natureza e seu porte. Regulamento do Executivo, construído após debate com os entes federados, regulamentaria as disposições nesse sendo. Até que fosse publicado esse regulamento, a autoridade licenciadora teria o poder decisório sobre o tema, mas necessariamente considerando o aspecto locacional (IBAMA, 2017).

A necessidade de se considerar o critério locacional já havia sido defendida por Silva e Cappelli (2016), os quais elaboram um trabalho contendo os elementos centrais que deveriam ser levados em consideração para a regulamentação do licenciamento ambiental. Em relação a esse aspecto, os autores pontuaram que, para a identificação do potencial impacto ambiental de determinada atividade ou empreendimento, configura-se imprescindível considerar as características socioambientais do ambiente indicado para a futura localização do empreendimento/atividade (fator locacional).

Atualmente, como regra, o licenciamento ambiental ocorre por meio do procedimento trifásico exigindo, portanto, a emissão de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). O substitutivo ao PL nº 3.729/2004, a seu turno, regulamenta o

---

<sup>26</sup> IBAMA. *PARECER N° 1/2017/GABIN*: Análise do parecer do Relator da CFT da Câmara dos Deputados para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental protocolado no dia 08/08/2017. 2017. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer\\_1\\_2017\\_gabin.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer_1_2017_gabin.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.



procedimento bifásico, o unificado, bem como institui nova modalidade de licenciamento: por adesão e por compromisso.

O procedimento bifásico comporta duas licenças, que serão emitidas em uma única licença, podendo ser a licença prévia e a licença de instalação (LP/LI) ou a licença de instalação e a licença de operação (LI/LO). Caberá à autoridade licenciadora definir quais atividades ou empreendimentos possuem natureza compatível com tal procedimento, assim como estabelecer o estudo que deverá subsidiar o licenciamento bifásico. Em caráter excepcional, o procedimento bifásico poderá ser aplicado aos empreendimentos ou atividades potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, ou seja, que dependem da realização de EIA/RIMA, desde que: (i) a emissão de LP, LI ou LO, de forma isolada, seja incompatível com a natureza da atividade ou do empreendimento, nos termos de ato a ser editado por órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA ou (ii) a atividade ou empreendimento estiver incluso em política plano ou programa governamental submetido à Avaliação Ambiental Estratégica, previamente aprovada pelos órgãos competentes (art. 13, §6º e 15 do PL).

O procedimento em fase única avaliará, em uma única etapa, a viabilidade socioambiental do empreendimento ou atividade, autorizando a respectiva instalação e operação, por meio da emissão da licença ambiental única (LAU), que conterà as condicionantes ambientais (art. 2º, inciso XII).

O licenciamento por adesão e compromisso (LAC), por sua vez, assegura a instalação e a operação da atividade ou empreendimento por meio da mera declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pelos órgãos ambientais. Para que seja possível submeter-se a essa modalidade de licenciamento, é necessário que os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação, bem como as condições de sua instalação e operação sejam previamente conhecidos. O estudo ambiental que subsidiará o LAC será o Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE), o qual deverá ser apresentado pelo empreendedor no âmbito do procedimento de licenciamento. É necessário que esse estudo disponha sobre as informações técnicas relativas à instalação e operação do empreendimento, bem como identifique e caracterize os impactos ambientais, dispondo sobre as respectivas medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias. Caberá aos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA editar ato específico que definirá as atividades e empreendimentos sujeitos ao LAC (art. 2º, inciso XI e XIX e art. 17º do PL).

O LAC já havia aparecido em outras proposições legislativas sobre licenciamento ambiental. Trata-se de um procedimento autodeclaratório, no qual o empreendedor adere às condições e aos requisitos previamente estabelecidos pela autoridade licenciadora. Sobre esse assunto, importa mencionar que, tal como se apresenta hodiernamente na legislação pátria, o licenciamento é caracterizado por possuir natureza prévia, isto é, o Poder Público deverá controlar previamente uma atividade ou empreendimento potencialmente causador de impacto ambiental, por meio do licenciamento ambiental. Dessa forma, o texto substitutivo, ao permitir o procedimento autodeclaratório, inova substancialmente.

Ao pontuar os principais pontos críticos do texto substitutivo apresentado em 29/08/2017 pelo deputado Mauro Pereira, o Instituto Socioambiental (ISA)<sup>27</sup> entendeu que a possibilidade de licenciamento autodeclaratório não se mostra compatível com o ordenamento jurídico pátrio, pois considera ser imprescindível a realização do controle prévio por parte das autoridades licenciadoras. Por outro lado, ressaltou que, ainda que fosse possível realizar o licenciamento por adesão, seria crucial que houvesse o estabelecimento de outros critérios, a saber, a restrição da aplicação desse procedimento a atividades/empreendimentos de porte reduzido, com baixo potencial poluidor e com limitada relevância ambiental da área escolhida para abrigar a atividade ou empreendimento (fator locacional) (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2017).

Ademais, faz-se oportuno mencionar a existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5014, ajuizada pela Procuradoria Geral da República, a qual questiona a Lei Estadual da Bahia nº 12.377/2001, que introduziu a modalidade de “Licença Ambiental por Adesão e Compromisso”. De acordo com a Procuradoria, a legislação impugnada contraria os incisos IV e V do parágrafo 1º do art. 225<sup>28</sup> da Constituição Federal de 1988. A PGR entende que a atuação prévia Poder Público não pode ser substituída pela adesão e compromisso do empreendedor.

---

<sup>27</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Principais pontos críticos do projeto de lei n.º 3729/2004*: substitutivo do deputado mauro pereira de 29.08.2017. 2017. Disponível em: <[https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/principais\\_pontos\\_criticos\\_-\\_pl\\_de\\_licenciamento.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/principais_pontos_criticos_-_pl_de_licenciamento.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

<sup>28</sup> Art. 225, CF/88, §1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnica, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

### 3.2.2 Caráter consultivo da manifestação dos órgãos intervenientes

O texto substitutivo ao PL nº 3.729/2004, apresentado no dia 29 de agosto de 2017, dispôs sobre a participação das autoridades envolvidas no licenciamento ambiental, bem como deixou claro que tal manifestação não vincula a decisão final do órgão ambiental, exceto a dos órgãos gestores de unidades de conservação, como o ICMBio. Nesta última hipótese, a manifestação será vinculante nos casos de licenciamento ambiental precedido de EIA/RIMA, isto é, de atividades ou empreendimentos que possam causar significativa poluição ou degradação ambiental, quando na área de influência da atividade/empreendimento existir unidade de conservação, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental (APA). Observa-se o que se segue (art. 30 do referido texto):

Art. 30. A participação das autoridades envolvidas no licenciamento ambiental ocorrerá nas seguintes situações:

I – Funai: quando na área de influência existir terra indígena delimitada ou área que tenha sido objeto de portaria de interdição expedida pela Funai em razão da localização de índios isolados;

II – FCP: quando na área de influência existir terra quilombola reconhecida por Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado;

III – IPHAN e autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural: quando na área de influência existirem bens culturais formalmente acautelados; e

IV – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: quando o empreendimento ou atividade afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento.

No texto substitutivo apresentado em 08 de agosto de 2017, o deputado relator havia revogado o §3º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000, que possui a seguinte redação:

Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo (BRASIL, 2000).

Desta forma, a participação dos órgãos gestores de unidades de conservação seria enfraquecida sobremaneira, na medida em que iriam perder o caráter vinculante da respectiva manifestação nos casos em que um empreendimento/atividade potencialmente causador de significativa degradação ambiental atingisse unidade de conservação ou sua zona de amortecimento.

Contudo, as negociações realizadas entre o MMA, IBAMA e outros interessados surtiram efeito positivo nesse aspecto, uma vez que o texto substitutivo datado de 29/08/2017

dispôs sobre o caráter vinculante da manifestação dos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A Presidente do IBAMA, Suely Araújo, em parecer<sup>29</sup> sobre o texto substitutivo apresentado em 08/08/2017, havia se manifestado contrariamente ao enfraquecimento do poder dos órgãos gestores de unidades de conservação.

Houve, no entanto, limitação da participação de outros órgãos e entidades intervenientes, tais como a Fundação Cultural Palmares, o IPHAN e a FUNAI. Além da ausência de vinculação da manifestação desses órgãos e entidades, o texto em análise estabeleceu prazo exíguo para as autoridades intervenientes se manifestarem acerca do tema de sua competência. Ademais, a ausência de manifestação não irá impedir o andamento do processo, sequer a expedição da licença ambiental.

De acordo com apuração<sup>30</sup> do Instituto Socioambiental, a FUNAI conta com apenas 8 (oito) técnicos para atuar no licenciamento ambiental, enquanto a Fundação Cultural Palmares possui apenas 3 (três) técnicos em licenciamento. É notório que tais entidades possuem condições deficitárias para que possam participar de forma efetiva no licenciamento. Não se mostra adequado, pois, que a manifestação desses órgãos e entidades sofram limitações legais em virtude de deficiências estruturais e de recursos humanos (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2017).

### 3.2.3 Dispensa de licenciamento ambiental

Um dos pontos mais questionados e criticados do texto apresentado pelo deputado Mauro Pereira foi a dispensa de licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos potencialmente causadores de danos ambientais, tais como as atividades agrossilvipastoris. O Ministério Público Federal, no âmbito da nota técnica nº 04/2016 – 4ª CCR<sup>31</sup>, ao analisar a versão do substitutivo ao PL nº 3729/2004, apresentado em setembro de 2016, já havia se posicionado contrariamente a essa dispensa.

---

<sup>29</sup> IBAMA. *PARECER N° 1/2017/GABIN*: Análise do parecer do Relator da CFT da Câmara dos Deputados para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental protocolado no dia 08/08/2017. 2017. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer\\_1\\_2017\\_gabin.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer_1_2017_gabin.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

<sup>30</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Principais pontos críticos do projeto de lei n.º 3729/2004*: substitutivo do deputado mauro pereira de 29.08.2017. 2017. Disponível em: <[https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/principais\\_pontos\\_criticos\\_-\\_pl\\_de\\_licenciamento.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/principais_pontos_criticos_-_pl_de_licenciamento.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

<sup>31</sup> MPF. *Nota Técnica nº 04/2016 – 4ª CCR*. Brasília, 12 dez. 2016f. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT0420164CCR\\_1.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT0420164CCR_1.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

Ressalta-se que não há qualquer critério ou parâmetro para que essa dispensa seja concedida, a qual será aplicada – caso o PL venha a se tornar lei – de forma irrestrita para cultivo de espécies de interesse agrícola, pecuária extensiva, silvicultura, dentre outras, bastando que o imóvel esteja regular ou – até mesmo – em regularização (art. 7º do referido PL).

Tal dispensa afronta a Constituição Federal de 1988. Tendo em vista que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, incumbindo ao Poder Público uma série de condutas para assegurá-lo, inclusive a necessidade de realizar o licenciamento ambiental para atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, bem como exigir o estudo prévio de impacto ambiental quando tal atividade puder causar significativa degradação, não se mostra constitucional a dispensa pretendida.

O inciso VI do art. 7º da proposta, por sua vez, também merece destaque. Este dispositivo isenta o licenciamento ambiental para as atividades ou empreendimentos que não se incluam na lista das tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento a ser elaborada pelos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA. Trata-se, pois, de uma isenção extensiva, haja vista que outras atividades podem ser dispensadas da necessidade de realizar o licenciamento, desde que não previstas na lista.

Ademais, a redação do referido inciso permite interpretação divergente da consolidada atualmente na doutrina e na jurisprudência pátria no que diz respeito à natureza exemplificativa ou taxativa da lista de atividades que exigem prévia realização de licenciamento. Atualmente, as listas estabelecidas pelas Resoluções CONAMA 237/97 e 01/86 são exemplificativas, pois, a critério da autoridade licenciadora, outras atividades poderão se submeter ao licenciamento. No entanto, esse dispositivo previsto no texto substitutivo permite interpretação diversa, possibilitando que a lista a ser criada seja taxativa. Ou seja, uma atividade potencialmente causadora de impacto ambiental poderia deixar de ser licenciada por não estar contemplada na referida lista (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2017).

Cumprido destacar, ainda, a Ação Civil Pública (ACP) nº 0025632-95.2016.4.01.3300<sup>32</sup> ajuizada pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado da Bahia apontando a invalidade do Decreto do Estado da Bahia nº 15.682/2014 que isentava as atividades agrossilvipastoris da necessidade de realizar licenciamento ambiental. Em março de

---

<sup>32</sup> MPF. *Ação civil pública nº 0025632-95.2016.4.01.3300*. Salvador, 07 out. 2016g. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/peticao\\_aditamento\\_acp\\_dispenca\\_licenca\\_agrossilvipastoril\\_07-10-2016.pdf](http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/peticao_aditamento_acp_dispenca_licenca_agrossilvipastoril_07-10-2016.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

2017, a Justiça Federal, em caráter liminar, acolheu o pedido da ação e determinou que o Instituto do Meio Ambiente de Recursos Hídricos da Bahia (INEMA) voltasse a realizar o licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris<sup>33</sup>.

Logo, a dispensa de licenciamento constante do texto substitutivo ao PL nº 3729/2004, caso se torne lei, pode vir a ser questionada perante o Poder Judiciário.

### 3.2.4 Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)

A inclusão da Avaliação Ambiental Estratégica no texto substitutivo apresentado no dia 29 de agosto de 2017 foi um ponto positivo da referida versão. Destinou-se um capítulo à AAE, a qual terá como finalidade identificar as consequências, conflitos e oportunidades presentes nas propostas de políticas, planos e programas governamentais, tendo em vista os aspectos ambientais. Ademais, também buscará assegurar a interação entre as mais diversas políticas setoriais, territoriais e de sustentabilidade ambiental no processo de tomada de decisão em momento oportuno.

O art. 39 do substitutivo ressalta que a realização de Avaliação Ambiental Estratégica não isentará o empreendedor da necessidade de se submeter ao licenciamento ambiental, quando for o caso. Outrossim, os resultados da AAE poderão conter diretrizes para orientar o licenciamento.

Desta forma, um dos gargalos do licenciamento ambiental foi levado em consideração nesta última versão. Importa mencionar que a integração do licenciamento ambiental com os demais instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente fortalecerá o licenciamento, na medida em que, quando de sua realização, outras variáveis já terão sido abordadas de forma prévia e em tempo hábil, principalmente no que diz respeito à análise das atividades que podem ser implementadas em determinado território. Neste sentido, pode-se dizer, inclusive, que a AAE e o Zoneamento Ecológico-Econômico possuem objetivos em comum. Segundo Egler (2001, p. 13), “a implantação da AAE no País pode vir a representar um reforço para o ZEE e vice-versa”.

### 3.2.5 Ampliação da margem de atuação concedida aos órgãos ambientais estaduais e municipais

---

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. *Processo N° 0025632-95.2016.4.01.3300*. 14 mar. 2017b. Disponível em: <[https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/acp\\_-\\_licenciamento\\_na\\_bahia\\_-\\_decisao\\_liminar\\_-\\_14.03.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/acp_-_licenciamento_na_bahia_-_decisao_liminar_-_14.03.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

A versão do texto substitutivo apresentado pelo deputado Mauro Pereira no dia 29 de agosto de 2017 concedeu considerável margem de atuação aos órgãos ambientais das distintas esferas da federação. Como exemplo dessa afirmação, pode-se citar o disposto em (i) § 1º e § 2º do art. 3º do referido texto, os quais dispõem que órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA poderão definir as tipologias de atividades/empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, e, até que tais tipologias sejam definidas, caberá à autoridade licenciadora escolher o procedimento de licenciamento a ser adotado; (ii) inciso VI do art. 7º, como já foi visto acima, o qual configura outra hipótese de dispensa de licenciamento ambiental para as atividades ou empreendimentos que não constarem das listas elaboradas pelos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA; (iii) § 2º do art. 12, o qual dispõe que os entes federativos, por meio dos respectivos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA, irão estabelecer o potencial poluidor ou degradador, com base na natureza e no porte, de determinado empreendimento ou atividade, para fins da escolha do procedimento de licenciamento a ser aplicado e do estudo a ser exigido; (iv) § 1º do art. 17, o qual estabelece que ato específico dos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA irá dispor sobre atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento por adesão e compromisso.

Apesar de se tratar de uma lei geral, não há parâmetros ou critérios para a definição do tipo de procedimento de licenciamento ambiental a ser adotado pelos entes da federação. Desta forma, é possível que estados e até mesmo municípios passem a licenciar atividades/empreendimentos similares de forma completamente distinta, estabelecendo ritos mais ou menos flexíveis em cada lugar. Nos locais em que há maior influência política, pode-se imaginar certa flexibilização do licenciamento ambiental mais permissiva para atrair investimentos (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2017).

Importante destacar trecho extraído do aviso n. 202/2016/GM-MMA, de autoria do ministro do Ministério do Meio Ambiente, Sarney Filho, destinado ao ministro da Casa Civil, Eliseu Padilha. Tal documento foi elaborado com o intuito de tecer comentários acerca do texto substitutivo do deputado Mauro Pereira datado de 15 de setembro de 2016. Embora não diga respeito diretamente ao texto analisado neste trabalho, o comentário feito sobre a ausência de parâmetros e critérios aqui mencionada pode ser aproveitado para a presente análise, tendo em vista que a margem de atuação dos entes da federação continua significativa, podendo vir a gerar um quadro de insegurança jurídica no futuro. Observa-se o excerto que se segue:

A Lei Geral do Licenciamento Ambiental deve estabelecer normas gerais aplicáveis aos procedimentos de licenciamento a cargo

de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como toda lei de alcance nacional no campo das atribuições legislativas concorrentes (art. 24, cc. art. 30, II, da Constituição), não deve esgotar a capacidade de os entes federados estabelecerem regras adequadas a suas peculiaridades regionais e locais. De toda forma, necessita explicitar normas básicas, que se apliquem a todo o País. A Lei Geral necessita ter regras claras sobre o licenciamento simplificado.

O texto do Deputado Mauro Pereira apresenta deficiências evidentes nesse sentido. Delega aos entes federativos a decisão do tipo de licenciamento ambiental a ser adotado em cada caso, sem definir diretrizes para essa decisão ou como cada tipo de procedimento deve ocorrer (art. 3º, *caput* e § 1º, do substitutivo apresentado em 15 de setembro de 2016). As sugestões da Casa Civil encaminhadas em 09 de dezembro de 2016 não corrigem esse problema.

Sem essas diretrizes, tenderá a ser instaurado quadro de competição predatória, em que estados podem acabar flexibilizando demais sua legislação ambiental para atrair investimentos, tais como uma mineração sendo dispensada de licenciamento em um estado e submetida a licenciamento trifásico com EIA (o mais rigoroso dos procedimentos) em outro.

Em suma, acredita-se que será gerada uma guerra ambiental entre os estados (e possivelmente entre os municípios, que também podem legislar sobre o tema), com a aprovação de leis estaduais e locais com pouco rigor ambiental, em busca de atrair investimentos. Essa “guerra” trará sérios problemas para o País.

Ademais, nessa situação conflitiva, a tendência será a judicialização do licenciamento ambiental, no lugar da segurança jurídica que se intenta alcançar com a aprovação da Lei Geral (BRASIL, 2016b).

Nota-se, pois, que a ampliação da margem de atuação dos órgãos ambientais estaduais e municipais, sem que haja prévia definição de critérios e parâmetros no que tange ao tipo de licenciamento a ser utilizado, pode comprometer a própria finalidade da lei: a de servir como lei geral, que visa, sobretudo, gerar segurança jurídica.

### 3.2.6 Fixação de prazos para a emissão das licenças ambientais

O atual regramento jurídico do licenciamento ambiental não estipula prazos fixos aos órgãos ambientais para a concessão das licenças ambientais. Desta forma, uma das inovações do texto substitutivo datado de 29/08/2017 foi a estipulação de prazos máximos para emissão das licenças:

Art. 32. O processo de licenciamento ambiental respeitará os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, contados a partir da entrega do estudo ambiental pertinente e demais informações ou documentos requeridos na forma desta Lei:



- I – 10 (dez) meses para a LP, quando o estudo ambiental exigido for o EIA; II – 6 (seis) meses para a LP, para os casos dos demais estudos;
- III – 4 (quatro) meses para a LI, LO, LOC e LAU;
- IV – 6 (seis) meses para as licenças do rito bifásico; e
- V – 30 (trinta) dias para a LAC.

Em que pese ser positivo tal estipulação, em especial para o empreendedor, que passará a ter mais certeza quanto à provável data de recebimento da resposta pretendida, há situações nas quais os órgãos ambientais não irão conseguir emitir a licença no prazo fixado, seja pela demanda de processos, pela falta recursos humanos e institucionais ou pelo conjunto desses fatores. Destaca-se que o caso de não cumprimento dos prazos fixados não implica emissão tácita, sequer autoriza a prática do ato desejado, no entanto, instaura a competência supletiva, ou seja, outro ente federativo se substituirá ao ente originariamente competente para licenciar determinado empreendimento ou atividade. Ressalta-se que a atuação supletiva já encontrava previsão legal na LC nº 140/2011. Desta forma, segundo Amado (2015), o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença, provoca a substituição de um órgão ambiental, inicialmente competente pelo licenciamento, por outro de uma esfera de governo mais ampla, o qual se tornará competente para realizar o licenciamento da atividade ou empreendimento pretendido, independentemente da anuência do órgão substituído.

### 3.2.7 Participação pública

O texto substitutivo ao PL nº 3729/2004, apresentado no dia 29 de agosto de 2017, destinou uma seção para tratar da participação pública. Nos termos do art. 28 do referido texto, a atividade ou o empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental pelo procedimento com Estudo de Impacto Ambiental deverá se submeter ao processo de participação pública, contando com no mínimo uma audiência pública presencial antes da decisão final sobre a emissão da Licença Prévia. O Relatório de Impacto Ambiental e o conteúdo da proposta em análise deverão ser apresentados à população da área de influência do empreendimento ou atividade na audiência pública, com o objetivo de dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões. Ademais, os resultados obtidos a partir da audiência pública não têm o condão de vincular a decisão da autoridade licenciadora, no entanto, deverão ser motivadamente recusados ou acolhidos.

Nota-se que não houve mudança significativa em comparação com o modelo já adotado e regulamentado pela Resolução CONAMA nº 09/87. A principal diferença consiste na obrigatoriedade agora mencionada de forma expressa no referido texto. Contudo, o

momento da audiência pública continua o mesmo, ou seja, antes da declaração de viabilidade socioambiental do empreendimento ou atividade e, portanto, antes da emissão da LP. A natureza da audiência pública também continua sendo meramente consultiva, sem a garantia de que as conclusões e resultados obtidos a partir da sua realização vinculem a decisão a ser tomada pela autoridade licenciadora.

Como já estudado no segundo capítulo do presente trabalho, um dos gargalos do licenciamento ambiental consiste justamente na participação deficitária da população no processo de licenciamento. A audiência pública enquanto canal de participação social mostrou-se insuficiente. No estudo apresentado pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), foi defendida a necessidade de alterar completamente o modelo vigente das audiências públicas e a forma de consulta à comunidade. O processo de participação pública não se deve resumir à audiência pública e deve ser pautado pela transparência e pelo acesso à informação (ABEMA, 2013).

Cumprido destacar que o texto do substitutivo analisado, além da audiência pública, também previu outra forma de participação pública a ser viabilizada por meio da *internet*. Esta forma de participação ocorrerá sempre que houver requerimento do Ministério Público ou de, no mínimo, 50 (cinquenta) cidadãos, no prazo de até dez dias após a realização da audiência pública. A autoridade licenciadora também poderá viabilizá-la, de forma motivada, em outras situações que considerar pertinentes.

No entanto, ainda que se tenha criado mais um canal para a participação da população interessada, a essência dos instrumentos apontados acima continua a mesma. Dessa forma, não se pode dizer que houve reforço no processo de participação social no licenciamento. Outros aspectos de suma importância não foram levados em consideração, tais como o momento da participação, a qual não deve ficar restrita à análise da viabilidade socioambiental do empreendimento ou atividade. Na realidade, o processo de participação deve contar com outros mecanismos de consulta à população, para além da audiência pública, bem como deve ocorrer em vários momentos durante o processo de avaliação de impacto ambiental, inclusive antes da elaboração do termo de referência pela autoridade licenciadora, e especialmente depois da emissão da Licença de Operação, pois é quando os impactos inicialmente previstos no EIA irão, de fato, ocorrer. Por tal motivo, é imprescindível que a comunidade seja consultada quando da operação do empreendimento ou atividade, até para verificar se as condicionantes mitigadoras de impactos ambientais foram suficientes.

Segundo Silva e Capelli (2016), nos casos em que terras indígenas sejam afetadas pelo empreendimento ou atividade, também deveria ocorrer a consulta prévia, livre e informada da

população afetada, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário.

### 3.2.8 Revogação do parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais)

Outra inovação apresentada pelo texto substitutivo apresentado no dia 29 de agosto de 2017 é a retirada da modalidade de crime culposos na hipótese de o funcionário público conceder licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços que dependam de ato autorizativo do Poder Público. Nestes casos, o funcionário público só seria punido caso houvesse agido com dolo.

Acredita-se que tal revogação tenha como objetivo afastar a postura cautelosa dos analistas ambientais, como assim é considerada por alguns, os quais então deixariam de agir de forma mais rigorosa no licenciamento ambiental por supostamente terem medo de eventual responsabilização penal. Isso portanto somaria para deixar o instrumento mais flexível e suscetível de interferências e ingerências junto aos técnicos analistas ambientais.

### 3.2.9 Estudo de Impacto Ambiental: diagnóstico ambiental

O substitutivo ao PL nº 3.729/2004, datado de 29/08/2017, discorreu, no seu art. 23, sobre a possibilidade de aproveitamento do diagnóstico ambiental de um estudo ambiental realizado anteriormente por outro estudo que investigue a viabilidade socioambiental de uma atividade ou empreendimento na mesma área de influência do já licenciado, desde que haja adequação à realidade da nova ou atividade ou empreendimento licenciado. A autoridade licenciadora irá estipular um prazo de validade para tais dados.

Para possibilitar essa utilização, será criado um banco de dados, a ser disponibilizado na *internet*, que irá dar publicidade ao Estudo de Impacto Ambiental e demais estudos, inclusive ao diagnóstico ambiental constante do estudo. Trata-se de uma inovação positiva, na medida em que a utilização do diagnóstico ambiental por outro estudo, nas condições expostas acima, pode gerar celeridade no procedimento de licenciamento. Inclusive, a autoridade licenciadora poderá despendar mais tempo e atenção na fase de identificação dos potenciais impactos e da estipulação das condicionantes. Além de reduzir a extensão dos estudos, possivelmente também terá o seu valor reduzido, o que será positivo para o empreendedor.

### 3.3 EFEITOS POTENCIAIS DA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Com base no exposto neste trabalho, tem sido possível verificar que caminho proposto dominante para a alteração do regramento jurídico do licenciamento ambiental tem se aproximado do argumento segundo o qual o instrumento tende a ser um entrave ao desenvolvimento do país, por ser considerado demasiadamente moroso e oneroso ao empreendedor. Desta forma, é comum observar proposições que buscam estipular prazos aos órgãos licenciadores e intervenientes, estabelecer ritos mais céleres para o procedimento, dispensar o licenciamento para algumas atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de danos ambientais ou, até mesmo, extingui-lo, como foi o caso da PEC nº 65/2012.

O texto substitutivo ao PL 3729/2004, apresentado pelo deputado Mauro Pereira no dia 29 de agosto de 2017, apesar de ter sofrido algumas modificações, em comparação com as suas primeiras versões, derivadas da negociação com o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA, ainda apresenta alguns pontos que se coadunam com a visão que defende a flexibilização imoderada do instrumento.

Grande parte das medidas foram propostas com a finalidade principal de agilizar o procedimento de licenciamento ambiental em detrimento da busca pela resolução dos gargalos já vastamente identificados. Neste sentido, pode-se citar a dispensa de licenciamento para as atividades agrossilvipastoris, sem nenhum critério; o enfraquecimento da participação dos órgãos intervenientes, principalmente pela estipulação de prazos exíguos que dificilmente serão atendidos em razão do quadro deficitário desses órgãos; a excessiva discricionariedade concedida aos órgãos estaduais e municipais, que, inclusive, poderão adotar ritos mais simplificados para determinadas atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ou, até mesmo, dispensá-lo nos casos em que tais atividades/empreendimento não estiverem contemplados nas listas a serem elaboradas pelos órgãos colegiados deliberativos do SISNAMA.

A participação social, por sua vez, também não foi devidamente fortalecida. Predomina-se, ainda, o modelo de audiência pública a ser realizada antes da concessão da Licença Prévia, quando houver EIA/RIMA. Contudo, já foi visto que a audiência pública tal como ocorre atualmente tem se mostrado insatisfatória e insuficiente. Idealmente, o processo de consulta à população deveria ocorrer no âmbito do planejamento estratégico, quando da elaboração da AAE; em vários momentos no licenciamento, não se restringindo ao modelo atual de audiência pública, inclusive após a concessão da Licença de Operação.

Por essas razões, caso o substitutivo ao PL nº 3729/2004, apresentado no dia 29 de agosto de 2017, venha a se tornar lei é provável que os conflitos socioambientais sejam potencializados. Em que pese um dos objetivos do referido PL ser a busca pela segurança jurídica e a diminuição da judicialização dos casos que envolvem o licenciamento, é possível observar a proposição de medidas que têm o potencial de provocar a atuação mais incisiva por parte do Ministério Público. Como exemplo, cita-se a isenção de licenciamento ambiental para atividades potencialmente causadoras de danos ambientais, medida esta patentemente inconstitucional. Faz-se oportuno citar trecho extraído da Nota Técnica 4ª CCR nº 6/2017<sup>34</sup> sobre o substitutivo mencionado, elaborada pelo Ministério Público Federal:

Em vez de se flexibilizar o licenciamento, eficiente seria fortalecer os órgãos ambientais e demais participantes dos procedimentos, que vêm sofrendo um gradativo sucateamento, já reiteradamente denunciado. Não se pode confundir rigor com burocracia. Não se pode, a pretexto de reduzir a burocracia, eliminar o rigor (MPF, 2017d).

A partir dessas questões, a seguir, será feita uma análise das forças, oportunidades, fraquezas e ameaças do substitutivo do deputado Mauro Pereira, datado de 29/08/2017, por meio de uma matriz SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities e threats*).

3.3.1 Matriz SWOT: análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relativas ao texto substitutivo ao projeto de lei nº 3.729/2004 (versão apresentada em 29/08/2017)

Como já foi visto no capítulo 2, mais especificamente no item 2.8, quando da análise do licenciamento ambiental a partir da matriz SWOT, tal ferramenta pode ser utilizada para auxiliar o planejamento estratégico, bem como para analisar determinados cenários. Neste sentido, as forças e fraquezas compõem o ambiente interno de um cenário. As oportunidades e as ameaças, por outro lado, dizem respeito à análise do seu ambiente externo. Neste item, será feita uma análise de cenário, a partir desta metodologia, do texto substitutivo ao PL nº 3.729/2004, apresentado em 29/08/2017, que versa sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

No **âmbito interno**, destacam-se as seguintes forças:

1. Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)

Uma das críticas mais recorrentes ao licenciamento diz respeito à sua ausência de integração com outros instrumentos da PNMA. O texto substitutivo analisado não avançou no

---

<sup>34</sup> MPF. *Nota Técnica 4ª ccr nº 6/2017*. 2017d. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT620174CCRGTEPL3729.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

sentido de estabelecer a relação entre o licenciamento e outros instrumentos, tais como o Zoneamento Ecológico-Econômico. Contudo, de forma positiva, dispôs sobre a Avaliação Ambiental Estratégica. A AAE será realizada pelos órgãos encarregados da formulação e planejamento de PPP, ou conjuntos de projetos estruturantes, de desenvolvimento setorial ou territorial, nos termos do parágrafo único do art. 38 do referido texto.

No entanto, o substitutivo mencionou, de forma expressa, que a eventual inexistência de AAE não obstará ou dificultará o processo de licenciamento ambiental e não poderá ser exigida como requisito para o licenciamento. Desta forma, caso não haja forte empenho do poder público no sentido de tirar a AAE do papel e de fato elaborá-la, o licenciamento será realizado tal como ocorre atualmente, sem planejamento estratégico. Por outro lado, a atividade ou empreendimento incluso em PPP que tiver sido objeto de AAE, previamente aprovada pelos órgãos competentes do SISNAMA, poderão ser beneficiados com o procedimento simplificado, exigindo-se, pois, apenas duas licenças no procedimento com EIA. Ademais, “as análises realizadas no âmbito da AAE poderão resultar na dispensa parcial do conteúdo do EIA”, a critério da autoridade licenciadora, nos termos do § 5º do art. 13 do texto substitutivo ora em análise.

Segundo Sánchez (2017, p. 168), o grande potencial da AAE reside na possibilidade de influenciar “a própria formulação de PPP, e não em fazer uma avaliação voltada apenas a mitigar alguns efeitos adversos. Não se trata, portanto de um “teste” para aprovação ou legitimação de PPP, nem da mera verificação de consequências após sua formulação”. Assim, frisa-se que a AAE não pode ser vista como mais um procedimento a ser cumprido, mas deve ser capaz de influenciar o processo de tomada de decisão.

## 2. Banco de dados para divulgação de estudos ambientais

Outra crítica destinada ao licenciamento refere-se à qualidade e extensão dos estudos de impacto ambiental. Neste sentido, o texto substitutivo ora em análise buscou tratar da questão relativa ao tamanho dos estudos. Desta forma, estabeleceu que o diagnóstico ambiental de um determinado estudo ambiental poderá ser aproveitado por estudo posterior realizado para subsidiar o licenciamento de uma atividade ou empreendimento implantado na mesma área de influência do anterior, desde que adequado à realidade da nova atividade. Ademais, para possibilitar esse aproveitamento, a autoridade licenciadora deverá manter banco de dados, na *internet*, integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), o qual, a rigor, ainda não foi implementado de forma efetiva. Desta

forma, espera-se que tal previsão legal possa vir a impulsionar o desenvolvimento do SINIMA, outro instrumento da PNMA.

Nota-se, pois, uma tentativa no sentido de diminuir a extensão dos estudos ambientais, buscando-se aproveitar tópicos que são passíveis de aproveitamento, como o diagnóstico ambiental. Isso, em tese, será positivo tanto para os empreendedores como para as autoridades licenciadoras, na medida em que o custo e o tempo de análise dos estudos serão reduzidos. A divulgação dos estudos, inclusive do diagnóstico, na base de dados também será positiva, pois favorecerá a transparência e publicidade dos atos praticados no âmbito do licenciamento ambiental, bem como a sistematização de dados.

Ressalta-se que as duas forças observadas são de difícil implementação ou dependem de um prazo maior para que sejam efetivamente adotadas. Ademais, um conjunto de outros esforços e iniciativas devem ser devidamente levados a cabo para que, de fato, a AAE e o banco de dados propostos não fiquem restritos a uma mera previsão legal.

Já em relação às fraquezas do substitutivo analisado, ainda no *âmbito interno*, destacam-se as seguintes:

1. Prazos exíguos para a manifestação dos órgãos intervenientes (ver item 3.2.2).
2. Caráter meramente consultivo dos órgãos intervenientes (ver item 3.2.2).
3. Dispensa de licenciamento ambiental para atividades/empreendimentos potencialmente causadores de danos ambientais (ver item 3.2.3).
4. Ausência de parâmetros e critérios para a escolha do procedimento de licenciamento a ser adotado pelas autoridades licenciadoras (ver item 3.2.5).
5. Contradição entre o princípio centralizador e o descentralizador, com o potencial de gerar vácuos regulatórios.

Por um lado, o substitutivo proposto tem como objetivo delinear regras gerais para o processo de licenciamento ambiental. Tais regras se aplicam aos órgãos integrantes do SINAMA, das distintas esferas da federação. No entanto, como foi possível observar no item 3.2.5, o referido substitutivo não previu parâmetros ou diretrizes que sirvam de baliza para a atuação dos órgãos estaduais ou municipais. Na realidade, verificou-se ampla margem de atuação concedida a tais órgãos. Há uma nítida contradição entre o princípio centralizador e o descentralizador e, em um determinado caso concreto, é possível que tal situação gere vácuos regulatórios.

Frente à ausência de prévia regulamentação, estados ou municípios mais suscetíveis a influências políticas oriundas da pressão de setores de empreendimentos em infraestrutura e obras e/ou dotados de órgãos ambientais menos fortalecidos podem vir a elaborar quadros regulatórios imoderadamente flexíveis, dispensando o licenciamento para atividades ou empreendimentos degradadores ou suprimindo fases, por meio do licenciamento simplificado.

6. Não fortaleceu o processo de participação pública.
7. Licenciamento por adesão e compromisso vs. fiscalização.

Uma das modalidades de licenciamento adotada pelo substitutivo diz respeito ao licenciamento por adesão e compromisso (ver item 3.2.1). No âmbito desse processo, o empreendedor irá aderir aos critérios, requisitos e condicionantes estabelecidos pela autoridade licenciadora, em determinadas condições, e, a partir de tal declaração de adesão e compromisso poderá instalar e operar a atividade ou empreendimento. Contudo, caso não haja posterior fiscalização por parte do órgão licenciador, é possível que surja um quadro no qual empreendimentos ou atividades estejam legalmente licenciados – por meio da instituição do licenciamento por adesão e compromisso –, mas que continuam causando impactos socioambientais, comprometendo ou até mesmo aniquilando a função do licenciamento ambiental.

No *âmbito externo*, foram identificadas as seguintes oportunidades, as quais dialogam com as forças já mapeadas:

1. Integração de frentes políticas, caso a AAE funcione.
2. Potencial de aumento da publicidade dos atos administrativos e do controle social.

Em relação às ameaças, destacam-se as seguintes:

1. Pressão dos setores de empreendimentos em infraestrutura e obras junto aos órgãos licenciadores e técnicos analistas ambientais.

Tal ameaça encontra fundamento no vácuo regulatório que pode vir a ser gerado com a eventual aprovação do substitutivo analisado. A ausência de parâmetros e diretrizes normativas ampliará consideravelmente a margem de atuação das autoridades licenciadoras.

2. Potencialização dos conflitos socioambientais.
3. Judicialização do licenciamento ambiental.
4. Danos ambientais irreversíveis.



5. Gradual sucateamento dos órgãos e entidades intervenientes no licenciamento ambiental, tais como a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares, que já contam com um quadro institucional deficitário para participarem de forma efetiva no processo de licenciamento.

O enfraquecimento da participação desses órgãos e entidades, – os quais (i) contarão com prazos exíguos para se manifestarem; (ii) a respectiva manifestação será meramente opinativa; e (iii) a ausência de manifestação, findo o prazo estipulado, não impedirá o andamento do processo, – sem o paralelo fortalecimento institucional, provocará um quadro de gradual sucateamento de tais órgãos e entidades. Imaginando-se um cenário no qual as funções e manifestações dos órgãos e entidades intervenientes no licenciamento ambiental se tornem cada vez mais dispensáveis, é de pensar que não haverá investimento, pelo menos suficiente, para que esses órgãos e entidades deixem essa condição e passem a atuar de forma efetiva, uma vez que não mais “obstarão o andamento do processo de licenciamento”, contribuindo, assim, para que este se torne mais célere.

Nota-se que o conjunto das fraquezas (âmbito interno) e das ameaças (âmbito externo) identificadas, ao contrário dos pontos fortes (âmbito interno) e das oportunidades (âmbito externo) do substitutivo, são de imediata implementação, bastando tão somente a entrada em vigor da lei, caso o projeto de lei venha a ser aprovado, para que os aspectos negativos venham à tona.

O quadro a seguir sintetiza o que foi analisado no presente capítulo e neste item.

**Quadro 5** – Matriz SWOT referente ao texto substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, datado de 29/08/2007

<i>SWOT</i>	Positivos	Negativos
<b>Interno</b>	<b>Forças</b>	<b>Fraquezas</b>
	1. Avaliação Ambiental Estratégica. 2. Criação de um banco de dados para divulgar os estudos ambientais, inclusive o diagnóstico do EIA/RIMA.	1. Prazos exíguos para a manifestação dos órgãos intervenientes (sem que haja investimento nesses órgãos). 2. Caráter meramente consultivo dos órgãos intervenientes. 3. Dispensa de licenciamento ambiental para atividades/empreendimentos potencialmente causadores de danos ambientais. 4. Ausência de parâmetros e critérios para a escolha do procedimento de licenciamento a ser adotado pelas autoridades licenciadoras. 5. Contradição entre o princípio centralizador e o descentralizador. 6. Não fortaleceu o processo de participação pública. 7. Licenciamento por adesão e compromisso vs.

		fiscalização
<b>Externo</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integração de frentes políticas, caso a AAE funcione.</li> <li>2. Potencial de aumento da publicidade dos atos administrativos e do controle social.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pressão dos setores de empreendimentos em infraestrutura e obras junto aos órgão licenciadores e técnicos analistas ambientais.</li> <li>2. Potencialização dos conflitos socioambientais intervenientes.</li> <li>3. Judicialização do licenciamento ambiental.</li> <li>4. Danos ambientais irreversíveis.</li> <li>5. Gradual sucateamento dos órgãos e entidades intervenientes no licenciamento ambiental.</li> </ol>

Fonte: elaboração própria a partir dos itens estudados.

## CONCLUSÃO

Em que pese tratar-se de um dos instrumentos de gestão ambiental mais utilizados da Política Nacional de Meio Ambiente, aplicado nas três esferas da federação e dotado de significativa importância no que se refere à prevenção de danos socioambientais, o licenciamento ambiental tem sofrido diversas críticas por parte de distintos segmentos da sociedade e, inclusive, do governo.

Dentre os principais gargalos do licenciamento ambiental, os mais citados, conforme já demonstrado neste trabalho, foram os seguintes: (i) ausência de integração do licenciamento com outros instrumentos da PNMA e planejamento estratégico (ii) qualidade questionável dos Estudos de Impacto Ambiental; (iii) carências institucionais dos órgãos ambientais e intervenientes no licenciamento; (iv) judicialização do licenciamento ambiental e suposta intervenção excessiva do Ministério Público; (v) condicionantes socioambientais constantes das licenças ambientais: postergação no cumprimento, excesso e incorporação de passivos socioambientais já existentes; (vi) falta de transparência e sistematização das informações; e (vii) participação social precária.

Ocorre que tais problemas têm dado margem ao surgimento de discursos contrários ao instrumento. Tais discursos apontam “a falta de segurança jurídica para o empreendedor”, “o atraso na concessão das licenças”, “o aspecto altamente burocrático do empreendimento”, “as exigências que ultrapassam o mérito do licenciamento ambiental”, entre outros argumentos, para justificar o seu desmantelamento. Desta forma, como resposta a esses gargalos, é possível observar uma profusão de proposições legais que visam à reformulação do regramento jurídico vigente do licenciamento, algumas visando à flexibilização imoderada do instrumento ou, até mesmo, à sua extinção.

Quando da realização deste trabalho, o texto substitutivo do Projeto de Lei nº 3729/2004, apresentado no dia 29 de agosto de 2017, de autoria do deputado Mauro Pereira, encontrava-se tramitando em regime de urgência na Câmara dos Deputados. Tal proposição visa à instituição da Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Cumpre pontuar que a efetividade e eficiência da futura lei, caso venha a ser aprovada, depende, no mínimo, da busca pela solução dos problemas, já vastamente apontados e identificados, relativos ao instrumento, inclusive daqueles externos a ele. Contudo, a versão analisada previu alguns pontos capazes de gerar uma série de conflitos socioambientais, podendo resultar em danos ambientais irreversíveis. Como exemplo, cita-se a dispensa de licenciamento para empreendimentos potencialmente causadores de poluição ou degradação ambiental, tais como

as atividades agrossilvipastoris. Outro ponto bastante controverso diz respeito à ampla discricionariedade concedida aos órgãos ambientais locais, cabendo aos estados e municípios decidir acerca da eventual simplificação dos trâmites locais de licenciamento, tal questão poderá dar margem ao empreendedor “escolher” os entes federativos que dispõem de regras menos rigorosas para instalar as suas atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental. Nota-se, pois, uma contradição entre a própria ideia do projeto de lei, o qual possui como justificativa estabelecer regras gerais capazes de proporcionar segurança jurídica, e as previsões encontradas, que vão no sentido de descentralizar, porém sem prévios critérios ou parâmetros para guiar a atuação dos órgãos ambientais das demais esferas da federação. Tais medidas, caso sejam adotadas, poderão aumentar as chances de judicialização das etapas do licenciamento ambiental.

Tendo em vista a importância socioambiental do licenciamento ambiental, uma nova Lei Geral deverá procurar fortalecê-lo enquanto instrumento de gestão ambiental. Para isso, é imprescindível que, dentre outras medidas, haja o fortalecimento da participação social no âmbito do licenciamento; o planejamento estratégico, permitindo que a variável ambiental seja inserida quando da análise da viabilidade socioambiental de políticas, planos e programas; o planejamento territorial, valendo-se do Zoneamento Ecológico Econômico, outro instrumento da PNMA, para auxiliar o processo decisório; maior transparência dos atos realizados; e a estruturação dos órgãos licenciadores e intervenientes no licenciamento – ao contrário do sucateamento, com tem sido possível observar na atualidade, uma vez que muitos órgãos e entidades têm tido suas atividades prejudicadas com o constante corte de recursos e enfraquecimento do quadro institucional.

Importa ressaltar que os problemas do licenciamento, em vez de serem utilizados para sustentar argumentos que visam ao enfraquecimento do instrumento – como tem sido possível observar a partir de proposições que buscam a redução de prazos para os órgãos ambientais e intervenientes e a diminuição do poder de participação de órgãos e entidades como a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares, a isenção do licenciamento para algumas atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de danos ao meio ambiente, a supressão de uma ou mais fases do licenciamento, dentre outros pontos já trabalhados – devem servir como norte para o aprimoramento do instrumento, sob pena de vivenciarmos mais um retrocesso do ponto de vista socioambiental.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Luciana Togeiro de. O debate internacional sobre instrumentos de política ambiental e questões para o Brasil. *In: Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO)*, 2, 1997. São Paulo. *Anais do II Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO)*, 1997. p. 3-21. Disponível em: <[http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ii\\_en/mesa1/3.pdf](http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ii_en/mesa1/3.pdf)> Acesso em: 18 nov. 2017
- AMADO, Frederico. *Direito Ambiental Esquemático*. 6. ed. São Paulo: Método, 2015.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT. Resolução ANTT nº 3.705 de 10/08/2011. Dispõe sobre o processo de participação e controle social no âmbito da ANTT. Disponível em: <[http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-3705-2011\\_113681.html](http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-3705-2011_113681.html)>. Acesso em: 29 nov. 2017
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE – ABEMA. *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. Org.: CARVALHO, José Carlos. Brasília: ABEMA, 2013. Disponível em: <[http://www.abema.org.br/site/arquivos\\_anexo/Livro\\_Relatorio\\_Final\\_2.pdf](http://www.abema.org.br/site/arquivos_anexo/Livro_Relatorio_Final_2.pdf)> Acesso em: 18 nov. 2017.
- ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A participação popular nas audiências públicas para licenciamento ambiental. *Revista Científica do Curso de Direito do Centro de Ensino Superior do Amapá*. Amapá. n. 1, v. 1, 2011, p. 1-9.
- BANCO MUNDIAL. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate*, 2008. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139278/Relat%C3%B3rio+Principal+\(PDF\)/8d530adb-063f-4478-9b0d-2b0fbb9ff33b;jsessionid=F0198597D8CCABE80B0C020FE40E97A7.srv155](http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139278/Relat%C3%B3rio+Principal+(PDF)/8d530adb-063f-4478-9b0d-2b0fbb9ff33b;jsessionid=F0198597D8CCABE80B0C020FE40E97A7.srv155)>. Acesso em 18 nov. 2017.
- BORGES, Laura Coelho Resende. *Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação: desafios e oportunidades para o Brasil no contexto das mudanças climáticas*, 2011. 197 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 20 nov. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados Notícias. Representante da CNI reclama de interferência do Ministério Público no licenciamento ambiental. 2016a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/511117-REPRESENTANTE-DA-CNI-RECLAMA-DE-INTERFERENCIA-DO-MINISTERIO-PUBLICO-NO-LICENCIAMENTO-AMBIENTAL.html>>. Acesso em: 29 nov. 2017.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975*. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1413-14-agosto-1975-378171-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. *Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002*. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)> Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 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: 20 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011a*. 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 nº 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: 20 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Aviso nº 202/2016/GM-MMA* – Assunto: Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Brasília, 13 dez. 2016b.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Sobre o PAC. 2017a*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. *Projeto de Lei Senado Federal nº 654, de 2015b*. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. *Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. *Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>> Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Senado Federal Notícias. *A 'Agenda Brasil' sugerida por Renan Calheiros*. 2015a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/10/a-agenda-brasil-sugerida-por-renan-calheiros>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. *Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729, de 2004*. Institui a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1592274&filename=SBT+11+CFT+%3D%3E+PL+3729/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1592274&filename=SBT+11+CFT+%3D%3E+PL+3729/2004)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Cartilha de Licenciamento Ambiental*. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2007. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cartilha-de-licenciamento-ambiental-2-edicao.htm>>. Acesso em: 04 set. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de Auditoria. *Acórdão 1.869/2006-TCU-Plenário (Processo TC 011.659/2005-0)*. Brasília, 11 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/RELAC/20061013/BZ044-41-06-P.doc>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de Levantamento de Auditoria. *Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário (Processo TC 009.362/2009-4)*. Brasília, 23 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091002/009-362-2009-4-MINAC.rtf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Levantamento para avaliar o processo de licenciamento ambiental em obras de infraestrutura. *Acórdão 2.856/2011-TCU-Plenário 17 (Processo TC 025.829/2010-6)*. Brasília, 25 de outubro de 2011b. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20111031/AC\\_2856\\_44\\_11\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20111031/AC_2856_44_11_P.doc)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. *Processo Nº 0025632-95.2016.4.01.3300*. 14 mar. 2017b. Disponível em: <[https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/acp\\_-\\_licenciamento\\_na\\_bahia\\_-\\_decisao\\_liminar\\_-\\_14.03.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/acp_-_licenciamento_na_bahia_-_decisao_liminar_-_14.03.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. *Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

COSTA, Sildaléia Silva. *Seguro ambiental: garantia de recursos para reparação de danos causados ao meio ambiente*, 2011. 246 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2011.

EGLER, Paulo César Gonçalves. Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica. *Parcerias Estratégicas*, Brasília (Ministério da Ciência e Tecnologia Centro de Estudos Estratégicos), nº 11, jun. 2001, p. 175-190. Disponível em: <[http://www.cgee.org.br/arquivos/pe\\_11.pdf](http://www.cgee.org.br/arquivos/pe_11.pdf)> Acesso em: 20 nov. 2017.

FARIA, Camila; ANGELO, Claudio. Governo manda votar licenciamento “flex”. *Observatório do clima*, 9 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/governo-manda-votar-licenciamento-flex/>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FERREIRA, George Porto. *Sistema Nacional de Informações Sobre o Meio Ambiente – SINIMA. Do arcabouço legal à criação do Centro Nacional de Monitoramento Ambiental e Geoprocessamento*, 2016. 53 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Gestão Pública). Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

GUETTA, Mauricio. Nota Técnico-Jurídica: minuta de Resolução CONAMA sobre Licenciamento Ambiental. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, 21., 2016, São Paulo. *Jurisprudência, Ética e Justiça Ambiental no Século 21*. São Paulo: Planeta Verde, 2016. v. 2, p. 198 - 236. Disponível em: &lt;[http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20160601184455\\_8046.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20160601184455_8046.pdf)&gt;. Acesso em: 20 nov. 2017.

GUETTA, Mauricio. Propostas de reforma da legislação sobre licenciamento ambiental à luz da Constituição Federal. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia; PAULSEN, Sandra (Org.). *Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. p. 217-239. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619\\_livro\\_licenciamento\\_ambiental.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf)> Acesso em: 18 nov. 2017.

HELMS; NIXON. Exploring SWOT analysis: where are we now? *Journal of Strategy and Management*, 2010, 3:3, p. 215-251.

HOFMANN, Rose Mirian. *Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2015\\_1868\\_licenciamentoambiental\\_rose-hofmann](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

HOFMANN, Rose Mirian. Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia; PAULSEN, Sandra (Org.). *Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. p. 31-41. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619\\_livro\\_licenciamento\\_ambiental.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf)> Acesso em: 20 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, 2016a. *Processo IBAMA nº 02001.001715/2011-66: Licença de Instalação nº 1.120/2016*. Disponível em: <<https://ecostorageapp002.blob.core.windows.net/content/Eco101/Media/7119511B-274B-4F76-ABE3-7B12BE4C992A.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, 2016b. *Processo nº 02001.001.007989/2012-40: Licença de Instalação nº 1121/2016*. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/526171/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_doc00641020161229163718.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/526171/RESPOSTA_PEDIDO_doc00641020161229163718.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. *PARECER Nº 1/2017/GABIN*: Análise do parecer do Relator da CFT da Câmara dos Deputados para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental protocolado no dia 08/08/2017. 2017. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer\\_1\\_2017\\_gabin.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/informes/2017-08/parecer_1_2017_gabin.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. *Principais pontos críticos do projeto de lei n.º 3729/2004*: substitutivo do deputado mauro pereira de 29.08.2017. 2017. Disponível em: <[https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/principais\\_pontos\\_criticos\\_-\\_pl\\_de\\_licenciamento.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/principais_pontos_criticos_-_pl_de_licenciamento.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017

KASSMAYER, Karin. O licenciamento ambiental em debate: considerações sobre o Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012. *In*: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia; PAULSEN, Sandra (Org.). *Licenciamento ambiental e governança territorial*: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. p. 205-216. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619\\_livro\\_licenciamento\\_ambiental.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf)> Acesso em: 20 nov. 2017.

KLUG, Letícia Beccalli. Uma agenda em revisão: o debate sobre as alterações no licenciamento ambiental brasileiro. *In*: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia; PAULSEN, Sandra (Org.). *Licenciamento ambiental e governança territorial*: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. p. 193-203. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619\\_livro\\_licenciamento\\_ambiental.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf)> Acesso em: 20 nov. 2017.

KOTLER *et al.* *The Quintessence of Strategic Management*. 2 ed. Springer, 2016.

LEUZINGER, Márcia; CUREAU, Sandra. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIMA, Gustavo. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. n. 23, jan./jun. 2011, p. 121-132.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*. v.2. 2012, p.179-192. Disponível em:<

[http://www.esmp.sp.gov.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/46/29](http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/46/29)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MONTAÑO *et al.* O Zoneamento Ambiental e a sua importância para a localização de atividades. *Revista Pesquisa e Desenvolvimento Engenharia de Produção*. nº 6, jun. 2007, p. 49-64.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Atividade-fim*. 2017a. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/audiencias-publicas/conteudo/atividade-fim>>. Acesso em 22 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Ação Civil Pública nº 269-43.2016.4.01.3903*. Altamira, 04 mar. 2016c. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/acp-saneamento-basico-belo-monte>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF; MPBA. *Ação Civil Pública nº 10297-36.2016.4.01.3300*. Salvador, 08 ago. 2016a. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/acp-mpfba-mpba-atividades-agrossilvipastoris-08-08-2016.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Ação civil pública nº 0025632-95.2016.4.01.3300*. Salvador, 07 out. 2016g. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/peticao\\_aditamento\\_acp\\_dispensa\\_licenca\\_agrossilvipastoril\\_07-10-2016.pdf](http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/peticao_aditamento_acp_dispensa_licenca_agrossilvipastoril_07-10-2016.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Ata da audiência*. 2016e. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/eventos/audiencia-publica/mobilizacao-nacional-em-defesa-do-licenciamento-ambiental-02-06-distrito-federal-brasilia-2/Ataassinada.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Audiência Pública*. Altamira, 20 set. 2016b. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/edital-de-convocacao-de-audiencia-publica-pela-garantia-da-vida-ribeirinha-diante-dos-impactos-de-belo-monte>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Nota Técnica nº 04/2016 – 4ª CCR*. Brasília, 12 dez. 2016f. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT0420164CCR\\_1.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT0420164CCR_1.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Nota Técnica 4ª CCR nº 6/2017*. Rio de Janeiro, 18 set. 2017d. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT620174CCRGTEPL3729.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Ofício PRM/STM/GAB1/33-/2016*. Santarém, 28 jul, 2016d. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/oficio\\_uhe-slt\\_ibama\\_cancelamento\\_marco-temporal\\_julho-2016.pdf](http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/oficio_uhe-slt_ibama_cancelamento_marco-temporal_julho-2016.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Processo n° 0003446-23.2008.4.01.3700*. Maranhão, 13 maio 2008. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ma/sala-de-imprensa/noticias-ma/mpf-ma-licenciamento-ambiental-da-usina-termoeletrica-porto-do-itaqui-nao-pode-ser-conduzido-pela-sema>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Recomendação 01/2017/GAB 1*. Altamira, 02, fev. 2017c. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/recomendacao-semas-li-belo-sun>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Recomendação MPF/MG n° 35/2017*. Belo Horizonte, 12 jul. 2017b. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-mina-do-sapo>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

NOGUEIRA, Jorge Madeira; ARAUJO, Romana Coelho de. Evaluación de impactos ambientales como componente de una política ambiental. Sus límites y potencialidades con base en lecciones de la experiencia brasileña. *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*, Lima. n° 3. v. 3, out., 2013, p. 15-39.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque; SALVADOR, Evilasio Salvador. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. *SER Social*. Brasília. v. 13, n. 28, jan./jun. 2011. p. 129-156. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO\\_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. 1. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. 2.ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil?. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, abr. 2017, p. 167-183. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000100167](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100167)>. Acesso em: 18 nov. 2017.

SANTOS, Paula Fernandes dos. *Avaliação do licenciamento ambiental em Minas Gerais e do seu papel no desenvolvimento sustentável*, 2015. 201 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Tecnologias e Inovações Ambientais). Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

SCARDUA, Fernando Paiva. *Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil*, 2003. 253 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2003.

SILVA, Frederico Rodrigues. Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 8, n. 8, jul./dez. 2010, p. 301-329. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/57/56>>. Acesso em 30 nov. 2017.

SILVA, Nilvo. Licenciamento no contexto do planejamento da infraestrutura. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Leticia; PAULSEN, Sandra (Org.). *Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. p. 43-57. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619\\_livro\\_licenciamento\\_ambiental.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf)> Acesso em: 20 nov. 2017.

SILVA, Nilvo Luiz Alves da; CAPPELLI, Sílvia. Elementos centrais para a regulamentação federal do licenciamento. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo. vol. 82, ano 21, abr./jun. 2016, p. 77-100.

SILVEIRA, Jéssica. Entre o desenvolvimento econômico e os debates sobre meio ambiente: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e a política estratégica de proteção ambiental no Brasil (1973-1981). In: XXVIII Simpósio Nacional de História, 2015. Florianópolis/SC. *Anais do XXVIII Simpósio Nacional de História*, 2015. 27-31 jul. Disponível em: <[http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434403412\\_ARQUIVO\\_Texto\\_completo\\_SNH2015\\_Jessica\\_.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434403412_ARQUIVO_Texto_completo_SNH2015_Jessica_.pdf)> Acesso em: 18 nov. 2017.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 3.ed. Niterói: Impetus, 2010.

VITAL, Antonio. Após acordo, o projeto que muda regras do licenciamento ambiental deve ser votado direto no Plenário. *Câmara Notícias*, 13 set. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/542758-APOS-ACORDO,-PROJETO-QUE-MUDA-REGRAS-DE-LICENCIAMENTO-AMBIENTAL-DEVE-SER-VOTADO-DIRETO-NO-PLENARIO.html>>. Acesso em 22 nov. 2017.

VULCANIS, Andrea. Os problemas do licenciamento ambiental e a reforma do instrumento. In: 14º Congresso Internacional de Direito Ambiental, 2010. *Anais do 14º Congresso Internacional de Direito Ambiental: florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. p. 27-42. Disponível em: <[http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20140212145230\\_9658.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20140212145230_9658.pdf)> Acesso em: 20 de nov. de 2017.

## ANEXO I

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729, DE 2004

**(E aos PLs nºs 3.957/2004, 5.435/2005, 358/2011, 1.700/2011, 2.941/2011, 5.716/2013, 5.918/2013, 8.062/2014, 1.546/2015, 3.829/2015, 4.429/2016, 6.411/2016, 6.877/2017 e 7.143/2017)**

Institui a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica e dá outras providências; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal. O Congresso Nacional decreta:

#### CAPÍTULO 1

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

**Art. 1º** Esta Lei, denominada Lei Geral de Licenciamento Ambiental, estabelece normas gerais para o licenciamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, previsto no art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e institui a avaliação ambiental estratégica (AAE).

§ 1º As disposições desta Lei aplicam-se:

I – ao licenciamento ambiental realizado perante os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), observadas as atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011;

II – à AAE realizada pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios responsáveis pela formulação de políticas, planos ou programas governamentais.

§ 2º As normas sobre licenciamento ambiental estabelecidas por estados, Distrito Federal e municípios por decorrência desta Lei e de sua regulamentação, incluindo os atos normativos dos órgãos colegiados do Sisnama, observarão as regras de aplicação nacional.

§ 3º O licenciamento ambiental deve prezar pela participação pública, transparência e controle social, pela preponderância do interesse público, pela celeridade e economia processual, pela prevenção do dano ambiental e pela análise integrada dos impactos ambientais.

**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – área diretamente afetada (ADA): área necessária para a implantação, manutenção e operação de atividades ou empreendimentos;

II – área de influência: área que sofre os impactos ambientais da construção, instalação, ampliação e operação de atividades ou empreendimentos, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora;

III – autoridade envolvida: órgão ou entidade da administração pública que, nos casos previstos nesta Lei, pode se manifestar no licenciamento ambiental sobre os temas de sua competência, compreendendo:

- a) Fundação Nacional do Índio – Funai;
- b) Fundação Cultural Palmares – FCP;
- c) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e demais autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural; e
- d) órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC;

IV – autoridade licenciadora: órgão ou entidade da administração pública, integrante do Sisnama, competente pelo licenciamento ambiental na forma da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que detém o poder decisório e responde pela emissão e renovação das licenças ambientais;

V – avaliação ambiental estratégica (AAE): instrumento de apoio à tomada de decisão, que subsidia opções estratégicas de longo prazo, promove e facilita a integração dos aspectos ambientais com os aspectos socioeconômicos, territoriais e políticos nos processos de planejamento e formulação de políticas, planos e programas governamentais;

VI – condicionantes ambientais: medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, com vistas a evitar, mitigar ou

compensar os impactos ambientais negativos identificados nos estudos ambientais, observados os requisitos estabelecidos nesta Lei;

VII – empreendedor: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável por atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental;

VIII – estudo ambiental: estudo relativo aos aspectos e impactos ambientais de atividade ou empreendimento, apresentado pelo empreendedor como subsídio no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental;

IX – estudo prévio de impacto ambiental (EIA): estudo ambiental de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa poluição ou outra forma de significativa degradação do meio ambiente, a ser realizado previamente para a análise da sua viabilidade ambiental;

X – licença ambiental: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora autoriza a localização, a construção, a instalação, a ampliação, a modificação ou a operação de atividade ou empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental e estabelece as condicionantes ambientais cabíveis;

XI – licença ambiental por adesão e compromisso (LAC): licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré- condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, as características ambientais da área de implantação e as condições de sua instalação e operação;

XII – licença ambiental única (LAU): licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação, em uma única etapa;

XIII – licença de instalação (LI): licença que autoriza a instalação de atividade ou empreendimento, aprova os planos, programas e projetos de prevenção, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos e de maximização dos impactos positivos e estabelece condicionantes ambientais;

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

XV – licença de operação corretiva (LOC): ato administrativo que regulariza atividade ou empreendimento que opera sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes e outras medidas que viabilizam sua continuidade e conformidade com as normas ambientais;

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

XVII – licenciamento ambiental: procedimento administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente;

XVIII – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação- SNUC: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em caráter supletivo, os órgãos estaduais, municipais e distrital, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais, municipais e distrital, nas respectivas esferas de atuação;

XIX – relatório de caracterização do empreendimento (RCE): documento a ser apresentado no procedimento de licenciamento ambiental por adesão e compromisso, com informações técnicas sobre a instalação e operação de atividade ou empreendimento e a identificação e caracterização dos impactos ambientais e das medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias;

XX – relatório de controle ambiental (RCA): documento exigido no procedimento de licenciamento ambiental corretivo contendo dados, informações, identificação dos passivos e dos impactos ambientais de atividade ou empreendimento em operação e, quando couber, medidas mitigadoras, de controle e de monitoramento ambiental;

XXI – relatório de impacto ambiental (Rima): documento que reflete as conclusões do EIA, apresentado de forma objetiva e com informações em linguagem acessível ao público em geral, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens da atividade ou empreendimento, bem como as consequências ambientais de sua implantação, com o conteúdo mínimo previsto nesta Lei; e

XXII – termo de referência (TR): documento único emitido pela autoridade licenciadora, que estabelece o conteúdo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no



licenciamento ambiental para avaliação dos impactos ambientais decorrentes da atividade ou empreendimento.

## **CAPÍTULO 2**

### **DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

#### **Seção 1**

#### **Disposições Gerais sobre o Licenciamento Ambiental**

**Art. 3º** A construção, a instalação, a ampliação e a operação de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, estão sujeitas a prévio licenciamento ambiental perante a autoridade licenciadora integrante do Sisnama, sem prejuízo das demais licenças e autorizações exigíveis.

§ 1º Os órgãos colegiados deliberativos do Sisnama definirão as tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 2011.

§ 2º Até que sejam definidas as tipologias conforme o § 1º, cabe à autoridade licenciadora adotar o procedimento em vigor até a data da publicação desta lei.

§ 3º A lista das tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental referida no § 1º deverá ser atualizada sempre que necessário.

**Art. 4º** O licenciamento ambiental poderá resultar nos seguintes 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); e

VI – licença de operação corretiva (LOC).

§ 1º São subsídios para a emissão das licenças ambientais:

I – EIA ou demais estudos ambientais, conforme TR definido pela autoridade licenciadora, para a LP;

II – projeto básico ambiental ou similar, acompanhado dos elementos de projeto de engenharia e relatório de cumprimento das condicionantes ambientais, conforme cronograma físico, para a LI;

III – relatório de cumprimento das condicionantes ambientais, conforme cronograma físico, para a LO;

IV – estudo ambiental e elementos de projeto de engenharia, para a LAU; V – RCE, para a LAC; ou

VI – RCA, para a LOC.

§ 2º A LI poderá autorizar teste operacional ou teste de avaliação prévia dos sistemas de controle de poluição da atividade ou empreendimento.

§ 3º Excepcionalmente, tendo em vista a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento, poderão ser definidas licenças específicas por ato normativo da autoridade competente.

**Art. 5º** As licenças ambientais devem ser emitidas observados os seguintes prazos de validade:

I – o prazo de validade da LP será de no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos à atividade ou empreendimento, aprovado pela autoridade licenciadora;

II – o prazo de validade da LI e da LP aglutinada à LI do procedimento bifásico (LP/LI) será de no mínimo 3 (três) anos e no máximo 6 (seis) anos, considerando o estabelecido pelo cronograma de instalação da atividade ou empreendimento, aprovado pela autoridade licenciadora; e

III – o prazo de validade da LAU, da LO, da LI aglutinada à LO do procedimento bifásico (LI/LO) e da LOC considerará os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 5 (cinco) anos.

§ 1º Os prazos previstos no inciso III do *caput* serão ajustados pela autoridade licenciadora se a atividade ou empreendimento tiver tempo de finalização inferior a eles.

§ 2º Os prazos máximos de validade das licenças previstas no inciso III serão determinadas pela autoridade licenciadora, de forma justificada, e não poderão ser emitidas por período indeterminado.

**Art. 6º** A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora.

§ 1º As licenças ambientais podem ser renovadas sucessivamente, respeitados em cada renovação os prazos máximos previstos no art. 5º.

§ 2º As renovações das licenças devem observar as seguintes condições:

I – a renovação da LP e da LI é precedida de análise sobre a manutenção ou não das condições que lhe deram origem; e

II – a renovação da LO é precedida de análise da efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, determinando-se os devidos ajustes, se necessários.

§ 3º A LO poderá ser renovada automaticamente, por igual período, a partir de declaração do empreendedor, em formulário disponibilizado na *internet*, desde que atendidas simultaneamente as seguintes condições:

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

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

III – as condicionantes aplicáveis tenham sido cumpridas.

§ 4º Na renovação da LAU, da LP/LI e da LI/LO, aplicam-se em tudo o que couber as disposições dos §§ 1º a 3º.

**Art. 7º** Não estão sujeitos ao licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

I – cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes, e pecuária extensiva, realizados em áreas de uso alternativo do solo, desde que o imóvel, propriedade ou posse rural estejam regulares ou em regularização, observado o disposto no art.42 desta Lei;

II – silvicultura de florestas plantadas, sem prejuízo do licenciamento de acessos e estruturas de apoio, quando couber;

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

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

V – serviços e obras de melhoria, modernização, manutenção e ampliação de capacidade em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão de atividades ou empreendimentos já licenciados com essa previsão, inclusive dragagens de manutenção;

VI - que não se incluam na lista de atividades ou empreendimentos qualificados como potencialmente causadores de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, estabelecida na forma dos §§ 1º a 3º do art. 3º.

§ 1º O licenciamento ambiental do manejo e exploração de florestas nativas e formações sucessoras será realizado nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e demais legislações aplicáveis.

§ 2º As atividades ou empreendimentos de que tratam os incisos I e II do *caput* deste artigo deverão cumprir as normas ambientais aplicáveis.

§ 3º O licenciamento das estruturas de apoio relacionadas ao inciso I do *caput* deste artigo, quando licenciáveis, serão feitas conforme disposições estaduais e municipais.

§ 4º A dispensa prevista no inciso V do *caput* deste artigo estende-se aos mesmos serviços e obras inclusos em atividades ou empreendimentos objeto de termo de compromisso de processo de licenciamento corretivo.

§ 5º As não sujeições ao licenciamento ambiental não eximem o empreendedor da obtenção de:

I – autorização de supressão de vegetação, nos casos previstos em lei; ou

II – outras autorizações, registros, certidões, alvarás, outorgas ou demais exigências legais cabíveis.

§ 6º Nos licenciamentos de competência municipal ou distrital, a aprovação do projeto deve ocorrer mediante a emissão de licença urbanística e ambiental integrada do empreendimento, não se exigindo outra licença da autoridade prevista no inciso IV do art. 2º desta lei, nos seguintes casos:

I – regularização fundiária ou urbanização de núcleos urbanos informais;

II – parcelamento de solo urbano;

III – instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais; e

IV – instalações operacionais de coleta, transporte e tratamento dos esgotos sanitários.

§ 7º O empreendedor poderá solicitar declaração da autoridade licenciadora de não sujeição ao licenciamento, nos termos deste artigo.

**Art. 8º** O gerenciamento dos impactos ambientais e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de prioridade, aplicando-se em todos os casos a diretriz de maximização dos impactos positivos da atividade ou empreendimento:

I – evitar os impactos ambientais negativos;

II – minimizar os impactos ambientais negativos; e

III – compensar os impactos ambientais negativos não mitigáveis, na impossibilidade de evitá-los.

§ 1º As condicionantes ambientais devem ter fundamentação técnica que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento identificados nos estudos requeridos no processo de licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos.

§ 2º Atividades ou empreendimentos com áreas de influência sobrepostas total ou parcialmente podem, a critério da autoridade licenciadora, ter as condicionantes ambientais executadas de forma integrada, desde que definidas as responsabilidades por seu cumprimento.

§ 3º As condicionantes estabelecidas na forma do *caput* não poderão obrigar o empreendedor a operar serviços públicos.

§ 4º O empreendedor poderá solicitar, de forma fundamentada, a revisão das condicionantes ambientais ou a prorrogação do seu prazo, pedido que deve ser respondido de forma motivada e fundamentada pela autoridade licenciadora, a qual poderá readequar seus parâmetros de execução, suspendê-las ou cancelá-las.

§ 5º O descumprimento de condicionantes das licenças ambientais, sem a devida justificativa técnica, sujeitará o empreendedor à aplicação das sanções penais e administrativas previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e seu regulamento ou legislação estadual ou municipal correlata, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

**Art. 9º** Sem prejuízo da exigência de EIA nos termos desta Lei, caso sejam adotadas, pelo empreendedor, novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas que comprovadamente permitam alcançar resultados mais rigorosos do que os padrões e critérios estabelecidos pela legislação ambiental, a autoridade licenciadora deverá, motivadamente, estabelecer condições especiais no processo de licenciamento ambiental, incluindo:

I – redução de prazos de análise;

II – dilação de prazos de renovação da LO, LI/LO ou LAU; ou

III - outras medidas cabíveis, a critério do órgão colegiado deliberativo do Sisnama.

Parágrafo único. As medidas previstas no *caput* poderão ser estendidas, com justificativa técnica, para atividades ou empreendimentos que:

I – possuam seguros, garantias ou fianças ambientais quando do requerimento das licenças ambientais previstas no art. 4º; ou

II – assegurem melhoria das condições de saneamento ambiental.

**Art. 10.** A autoridade licenciadora, mediante decisão motivada, poderá suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

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

II – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde; ou

III – acidentes com significativo dano ambiental ou recorrentes.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo será aplicado sem prejuízo da possibilidade de suspensão ou cancelamento de licença como sanção restritiva de direito, por decorrência do previsto no § 5º do art. 8º, respeitada a devida gradação das penalidades.

§ 2º As condicionantes ambientais e medidas de controle poderão ser modificadas pela autoridade licenciadora nas seguintes hipóteses:

I – na ocorrência de impactos negativos imprevistos;

II – quando caracterizada a não efetividade técnica da condicionante;

III – na renovação da LO, LI/LO ou LAU em razão de alterações na legislação ambiental;  
ou

IV – a pedido do empreendedor, conforme § 5º do art. 8º.

**Art. 11** O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos municípios, bem como autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

Parágrafo único. A aplicação do *caput* não desobriga o empreendedor do atendimento da legislação aplicável aos referidos atos administrativos, nem de os estudos referentes ao licenciamento ambiental levarem em consideração o Plano Diretor municipal referido no art. 182, § 1º, da Constituição ou legislação equivalente.

## Seção 2

### Dos Procedimentos de Licenciamento Ambiental

**Art. 12.** O licenciamento ambiental poderá ocorrer pelo procedimento trifásico ou simplificado.

§ 1º O procedimento de licenciamento ambiental a ser empregado e o estudo ambiental a ser exigido serão definidos pela relação da localização da atividade ou empreendimento com seu potencial poluidor ou degradador, levando em consideração sua tipologia.

§ 2º O potencial poluidor ou degradador, considerando sua natureza e seu porte, será estabelecido pelos entes federativos por meio dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama, respeitando as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 2011.

§ 3º Ato do chefe do Poder Executivo federal, mediante proposta da Comissão Tripartite Nacional, regulamentará o disposto no § 1º no que se refere aos critérios básicos do

componente locacional, sem prejuízo das normas estaduais e municipais complementares, observado o disposto no § 2º do art. 1º.

§ 4º Para a elaboração da proposta referida no § 3º, a Comissão Tripartite Nacional ouvirá, por meio de consultas, os setores representados nos colegiados do Sisnama.

**Art. 13.** O licenciamento trifásico envolverá a emissão sequencial de LP, LI e LO.

§ 1º No caso de atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, o licenciamento trifásico exigirá EIA na fase de LP.

§ 2º Poderá ser exigido EIA, independentemente da localização, para atividades ou empreendimentos cuja natureza e porte caracterizem, por si só, potencial de significativa poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente, consoante definição dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama.

§ 3º Excepcionalmente, poderão ser aplicáveis duas licenças no procedimento com EIA, quando:

I – a LP, LI ou LO, isoladamente, forem incompatíveis com a natureza da atividade ou empreendimento, nos termos de ato dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama; ou

II – a atividade ou empreendimento estiver incluso em política, plano ou programa governamental que tenha sido objeto de AAE, previamente aprovada pelos órgãos central, seccionais ou locais do Sisnama, em suas respectivas esferas de competência.

§ 4º Até que seja publicado o ato previsto no inciso I do § 3º, a autoridade licenciadora poderá, de forma motivada, decidir quanto à emissão concomitante de licenças.

§ 5º Na hipótese prevista no inciso II do § 3º, *as análises realizadas no âmbito da AAE* poderão resultar na dispensa parcial do conteúdo do EIA, a critério da autoridade licenciadora.

**Art. 14.** O licenciamento ambiental pelo procedimento simplificado, observado o disposto no parágrafo 1º do art. 12, poderá ser:

I – bifásico;

II – em fase única; ou

III – por adesão e compromisso.



**Art. 15.** O procedimento bifásico aglutina duas licenças em uma única licença e será aplicado nos casos em que as características da atividade ou empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme avaliação da autoridade licenciadora.

§ 1º A autoridade licenciadora definirá na emissão do TR as licenças que poderão ser aglutinadas, podendo ser a LP com a LI (LP/LI) ou a LI com a LO (LI/LO).

§ 2º A autoridade licenciadora estabelecerá o estudo ambiental pertinente que subsidiará o licenciamento ambiental pelo procedimento bifásico.

**Art. 16.** O procedimento em fase única avalia em uma única etapa a viabilidade ambiental e autoriza a instalação e operação da atividade ou empreendimento, com a emissão da LAU.

Parágrafo único. A autoridade licenciadora definirá o estudo ambiental pertinente que subsidiará o licenciamento ambiental pelo procedimento em fase única.

**Art. 17.** O procedimento por adesão e compromisso poderá ser aplicado desde que sejam conhecidas as características ambientais da área de implantação e as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento, sejam conhecidos e mensurados previamente os seus impactos ambientais, bem como definidas as medidas de controle dos impactos ambientais negativos.

§ 1º Serão consideradas atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico dos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama.

§ 2º A autoridade licenciadora estabelecerá previamente os requisitos e as condicionantes ambientais para aplicação do *caput*.

§ 3º As autoridades envolvidas poderão participar da elaboração dos padrões e condicionantes ambientais previstos no *caput*, quando couber.

§ 4º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE serão conferidas e analisadas pelo Poder Público competente.

### **Seção 3**

#### **Do Licenciamento Ambiental Corretivo**

**Art. 18.** O licenciamento ambiental corretivo voltado à regularização de atividades ou empreendimentos que iniciaram a operação até a data de publicação desta Lei sem licença ambiental ocorre pela expedição de LOC.

§ 1º Caso haja manifestação favorável ao licenciamento ambiental corretivo pela autoridade licenciadora, deverá ser firmado termo de compromisso entre ela e o empreendedor anteriormente à emissão da LOC.

§ 2º O termo de compromisso estabelecerá os critérios, os procedimentos e as responsabilidades de forma a promover o licenciamento ambiental corretivo.

§ 3º A LOC define as condicionantes e outras medidas necessárias para a regularização ambiental e seus respectivos prazos, bem como as ações de controle e monitoramento ambiental para a continuidade da operação da atividade ou empreendimento, em conformidade com as normas ambientais.

§ 4º Aplicam-se ao licenciamento ambiental corretivo, no que couber, as disposições do art. 79-A da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

§ 5º A assinatura do termo de compromisso impede novas autuações fundamentadas na ausência da respectiva licença ambiental.

§ 6º O disposto no § 5º não impede a aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento do próprio termo de compromisso.

§ 7º As disposições sobre renovação automática previstas no § 2º do art. 6º aplicam-se à LOC.

§ 8º Se a autoridade licenciadora concluir pela impossibilidade de expedição de LOC, deve estipular objetivamente as medidas para desmobilização e recuperação do ambiente afetado, às expensas do empreendedor.

§ 9º As atividades ou empreendimentos que já se encontram com processo de licenciamento ambiental corretivo em curso na data de publicação desta Lei poderão se adequar às disposições desta Seção.

#### **Seção 4**

##### **Do EIA e demais Estudos Ambientais**

**Art. 19.** A autoridade licenciadora deverá elaborar Termo de Referência (TR) padrão para o EIA e demais estudos ambientais, específico para cada tipologia de atividade ou empreendimento, ouvidas as autoridades referidas no inciso III do art. 2º, quando couber.

§ 1º A autoridade licenciadora, ouvido o empreendedor, poderá ajustar o TR, considerando as especificidades da atividade ou empreendimento e de sua área de influência.

§ 2º Nos casos em que houver necessidade de ajustes no TR nos termos do § 1º, a autoridade licenciadora concederá prazo de 15 (quinze) dias para manifestação do empreendedor.

§ 3º O TR será elaborado considerando onexo de causalidade entre os elementos e atributos do meio ambiente e os potenciais impactos da atividade ou empreendimento.

§ 4º A autoridade licenciadora terá o prazo máximo de 30 (trinta dias) dias para disponibilização do TR ao empreendedor, a contar da data do requerimento.

**Art. 20.** O EIA deve ser elaborado de forma a contemplar:

I – concepção e características principais da atividade ou empreendimento e identificação dos processos, serviços e produtos que o compõem, assim como identificação e análise das principais alternativas tecnológicas e locacionais, quando couber, confrontando-as entre si e com a hipótese de não implantação da atividade ou empreendimento;

II – definição dos limites geográficos da área diretamente afetada pela atividade ou empreendimento (ADA) e de sua área de influência;

III – diagnóstico ambiental da área de influência da atividade ou empreendimento, com a análise integrada dos elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico que poderão ser afetados por ele;

IV – análise dos impactos ambientais da atividade ou empreendimento e de suas alternativas, por meio da identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando-os em negativos e positivos, de curto, médio e longo prazos, temporários e permanentes, considerando seu grau de reversibilidade e suas propriedades cumulativas e sinérgicas, bem como a distribuição dos ônus e benefícios sociais e a existência ou o planejamento de outras atividades ou empreendimentos na mesma área de influência;

V – prognóstico do meio ambiente na ADA, bem como na área de influência da atividade ou empreendimento, nas hipóteses de sua implantação ou não;

VI – definição das medidas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento, incluindo os decorrentes da sua desativação, e maximizar seus impactos ambientais positivos;

VII – elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados; e

VIII – conclusão sobre a viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento.

**Art. 21.** Todo EIA deve gerar um Rima, com o seguinte conteúdo mínimo:

I – objetivos e justificativas da atividade ou empreendimento, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II – descrição e características principais da atividade ou empreendimento, bem como de sua área de influência, com as conclusões do estudo comparativo entre suas principais alternativas tecnológicas e locacionais;

III – síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência da atividade ou empreendimento;

IV – descrição dos prováveis impactos ambientais da atividade ou empreendimento, considerando o projeto proposto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V – caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção da atividade ou empreendimento e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI – descrição do efeito esperado das medidas previstas para evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos da atividade ou empreendimento ou para maximizar seus impactos positivos;

VII – programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; e

VIII – recomendação quanto à alternativa mais favorável e conclusões.

**Art. 22.** Nos casos de atividades ou empreendimentos localizados na mesma área de influência, a autoridade licenciadora poderá aceitar estudo ambiental para o conjunto, dispensando a elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento, sem prejuízo das medidas de participação previstas na Seção 6.

§1º Na hipótese prevista no *caput*, poderá ser emitida 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.

§ 2º Para atividades ou empreendimentos de pequeno porte e similares, poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de atividade ou empreendimento.

**Art. 23.** Independentemente da titularidade do licenciamento, no caso de implantação de atividade ou empreendimento na área de influência de outro já licenciado, poderá ser aproveitado o diagnóstico ambiental constante no estudo ambiental anterior, desde que adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento e resguardado o sigilo das informações previsto em lei.

§ 1º Para atender ao disposto neste artigo, a autoridade licenciadora deve manter banco de dados, disponibilizado na *internet*, integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima).

§ 2º Cabe à autoridade licenciadora estabelecer o prazo de validade dos dados disponibilizados para fins do disposto neste artigo.

**Art. 24.** A elaboração de estudos ambientais deve ser confiada a equipe habilitada nas respectivas áreas de atuação e registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

## **Seção 5**

### **Da Disponibilização de Informações ao Público**

**Art. 25.** O pedido de licenciamento ambiental, sua aprovação, rejeição ou renovação serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pela autoridade licenciadora.

§ 1º Em caso de aprovação ou renovação, deverão constar da publicação o prazo de validade e a indicação do endereço eletrônico no qual o documento integral da licença ambiental pode ser acessado.

§ 2º A autoridade licenciadora deve disponibilizar, em meio eletrônico de comunicação de sua responsabilidade na *internet*, todos os documentos do licenciamento ambiental cuja digitalização seja viável.

§ 3º O estudo ambiental rejeitado deve ser identificado em meio eletrônico de comunicação de responsabilidade da autoridade licenciadora e no Sinima, com a indicação dos motivos que ensejaram sua reprovação.

**Art. 26.** O EIA e demais estudos e informações exigidos pela autoridade licenciadora no licenciamento ambiental são públicos, passando a compor o acervo da autoridade licenciadora, e devem integrar o Sinima.

**Art. 27.** É assegurado no processo de licenciamento ambiental o sigilo de informações garantido por lei.

## **Seção 6**

### **Da Participação Pública**

**Art. 28.** A atividade ou empreendimento sujeito ao licenciamento ambiental pelo procedimento com EIA deve ser objeto de processo de participação pública, com pelo menos 1 (uma) audiência pública presencial antes da decisão final sobre a emissão da LP.

§ 1º Na audiência pública deverá ser apresentado à população da área de influência da atividade ou empreendimento o conteúdo da proposta em análise e do seu respectivo Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

§ 2º Antes da realização da reunião presencial prevista no *caput*, o empreendedor deve disponibilizar o Rima conforme definido pela autoridade licenciadora.

§ 3º A decisão da autoridade licenciadora de realização de mais de uma reunião presencial deve ser motivada na inviabilidade de realização de um único evento, na complexidade da atividade ou empreendimento, na amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou outro fator relevante devidamente justificado.

§ 4º As conclusões e recomendações da audiência pública não vinculam a decisão da autoridade licenciadora e serão motivadamente rejeitadas ou acolhidas.

§ 5º Além do previsto no *caput* e § 1º deste artigo, será viabilizada a participação pública por meio da *internet*:

I – se houver requerimento do Ministério Público ou de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, em até 10 (dez) dias após a realização das audiências públicas; e

II – em outras situações que, motivadamente, a autoridade licenciadora julgar pertinentes.

§ 6º A consulta pública prevista no § 5º deve durar, no mínimo, 15 (quinze) dias e, no máximo, 30 (trinta) dias.

§ 7º Sem prejuízo do disposto no § 5º, a autoridade licenciadora poderá prever a participação pública durante o processo de licenciamento ambiental em curso, via internet.

§ 8º Sem prejuízo das reuniões e consultas previstas nesta Seção, a autoridade licenciadora poderá realizar reuniões participativas com especialistas e interessados.

**Art. 29.** A autoridade licenciadora poderá, a seu critério, receber contribuições por meio de reuniões técnicas presenciais ou via *internet* nos casos de licenciamento ambiental pelo procedimento simplificado.

## Seção 7

### Da Participação das Autoridades Envolvidas

**Art. 30.** A participação das autoridades envolvidas no licenciamento ambiental ocorrerá nas seguintes situações:

I – Funai: quando na área de influência existir terra indígena delimitada ou área que tenha sido objeto de portaria de interdição expedida pela Funai em razão da localização de índios isolados;

II – FCP: quando na área de influência existir terra quilombola reconhecida por Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado; e

III – IPHAN e autoridades responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural: quando na área de influência existirem bens culturais formalmente acautelados.

IV – órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: quando o empreendimento ou atividade afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento;

§ 1º A manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão final da autoridade licenciadora quanto à licença ambiental.

§ 2º A manifestação dos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação a que se refere o inciso IV do *caput* deste artigo será vinculante nos casos de licenciamento ambiental com EIA, sempre que na área de influência da atividade ou empreendimento existir unidade de conservação, com exceção de Áreas de Proteção Ambiental.

§ 3º As disposições do *caput* serão observadas sem prejuízo da legislação as normas específicas sobre os monumentos arqueológicos ou pré-históricos.

§ 4º A manifestação dos órgãos previstos no inciso IV do *caput* deste artigo deve se restringir aos potenciais impactos da atividade ou empreendimento na Unidade de Conservação.

**Art. 31.** A autoridade licenciadora deverá solicitar a manifestação das autoridades envolvidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias do recebimento do estudo ambiental, planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental.

§ 1º A autoridade envolvida apresentará manifestação conclusiva para subsidiar a autoridade licenciadora no prazo máximo equivalente à metade do prazo concedido para a autoridade licenciadora, contado da data de recebimento da solicitação.

§ 2º A ausência de manifestação da autoridade envolvida no prazo estabelecido no § 1º não obsta o andamento do processo de licenciamento, nem a expedição da licença ambiental.

§ 3º No caso de a manifestação de autoridade envolvida incluir propostas de condicionantes, estas devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre sua necessidade para evitar, mitigar ou compensar impactos negativos da atividade ou empreendimento, cabendo à autoridade licenciadora rejeitar aquelas que não atendam a esse requisito.

§ 4º As autoridades envolvidas deverão acompanhar a implementação das condicionantes incluídas nas licenças relacionadas a suas respectivas atribuições, informando a autoridade licenciadora nos casos de descumprimento ou inconformidade.

## Seção 8

### Dos Prazos Administrativos

**Art. 32.** O processo de licenciamento ambiental respeitará os seguintes prazos máximos de análise para emissão da licença, contados a partir da entrega do estudo ambiental pertinente e demais informações ou documentos requeridos na forma desta Lei:

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

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

III – 4 (quatro) meses para a LI, LO, LOC e LAU;

IV – 6 (seis) meses para as licenças do rito bifásico; e

V – 30 (trinta) dias para a LAC.

§ 1º Os prazos estipulados no *caput* poderão ser alterados em casos específicos, desde que formalmente solicitado pelo empreendedor e com a concordância da autoridade licenciadora.

§ 2º O requerimento de licença não será admitido quando, no prazo de 15 (quinze) dias, a autoridade licenciadora identificar que o EIA ou demais estudo ambiental protocolado não



apresente os itens listados no TR, gerando a necessidade de reapresentação do estudo, com reinício do procedimento e da contagem do prazo.

§ 3º O decurso dos prazos máximos previstos no *caput* sem a emissão da licença ambiental não implica emissão tácita, nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva de licenciamento, nos termos do § 3º do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 4º Na instauração de competência supletiva prevista no § 3º, o prazo de análise será reiniciado e deverão ser aproveitados, sempre que possível, os elementos instrutórios no âmbito do licenciamento ambiental, sendo vedada a solicitação de estudos já apresentados e aceitos, ressalvados os casos de vício de legalidade.

§ 5º Respeitados os prazos previstos neste artigo, as autoridades licenciadoras definirão em ato próprio os demais prazos procedimentais do licenciamento ambiental.

**Art. 33.** As exigências de complementação oriundas da análise da atividade ou empreendimento devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 1º O empreendedor deverá atender às exigências de complementação no prazo máximo de 4 (quatro) meses, contado do recebimento da respectiva notificação, podendo esse prazo ser prorrogado, a critério da autoridade licenciadora, desde que justificado pelo empreendedor.

§ 2º O descumprimento injustificado do prazo previsto no § 1º ensejará o arquivamento do processo de licenciamento ambiental.

§ 3º O arquivamento do processo a que se refere o § 2º não impede novo protocolo com o mesmo teor, em processo sujeito a novo recolhimento de despesas de licenciamento, bem como à apresentação das complementações de informações, documentos ou estudos que forem julgadas necessárias pela autoridade licenciadora.

§ 4º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitos pela autoridade licenciadora suspendem a contagem dos prazos previstos no art. 32, que continuam a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

**Art. 34.** O processo de licenciamento ambiental que ficar sem movimentação durante 2 (dois) anos sem justificativa formal, mediante notificação prévia ao empreendedor, poderá ser arquivado.

Parágrafo único. Para o desarquivamento do processo, poderão ser exigidos novos estudos ou complementação dos anteriormente apresentados, bem como cobradas novas despesas relativas ao licenciamento ambiental.

**Art. 35.** Os demais entes federativos interessados podem se manifestar à autoridade licenciadora responsável, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental, nos termos do § 1º do art.

13 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, previamente à emissão da primeira licença da atividade ou empreendimento.

**Art. 36.** As autorizações ou outorgas a cargo de órgão ou entidade integrante do Sisnama que se fizerem necessárias para o pleno exercício da licença ambiental devem ser emitidas previamente ou concomitantemente a ela, respeitados os prazos máximos previstos no art. 32.

## **Seção 9**

### **Das Despesas do Licenciamento Ambiental**

**Art. 37.** Correrão às expensas do empreendedor as despesas relativas:

I – à elaboração dos estudos ambientais requeridos no licenciamento ambiental;

II – à realização de reunião presencial de audiência pública ou outras reuniões ou consultas realizadas no licenciamento ambiental;

III – ao custeio de implantação, operação, monitoramento e eventual readequação das condicionantes ambientais, nelas considerados os planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental expedida;

IV – à publicação dos pedidos de licença ambiental ou sua renovação, inclusive nos casos de renovação automática previstos no art. 6º;

V – às cobranças previstas no Anexo da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, incluído pela Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000, naquilo que couber; e

VI – às taxas e preços estabelecidos pelas legislações federal, estadual, distrital ou municipal.

§ 1º Os valores alusivos às cobranças do poder público relativos ao licenciamento ambiental devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade dos serviços prestados e estar estritamente relacionados ao objeto da licença.

§ 2º A autoridade licenciadora deverá publicar os itens de composição das cobranças referidas no § 1º.

§ 3º Devem ser realizados de ofício pelos órgãos do Sisnama, independentemente de pagamento de taxas ou outras despesas, os atos necessários para a emissão de declaração de não sujeição ao licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, nos termos do art. 7º.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA**

**Art. 38.** A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) tem como objetivos identificar as consequências, conflitos e oportunidades de propostas de políticas, planos e programas governamentais, considerando os aspectos ambientais, e assegurar a interação entre políticas setoriais, territoriais e de sustentabilidade ambiental no processo de tomada de decisão em tempo hábil.

Parágrafo único. A AAE será realizada pelos órgãos responsáveis pela formulação e planejamento de políticas, planos e programas governamentais, ou conjuntos de projetos estruturantes, de desenvolvimento setorial ou territorial.

**Art. 39.** A realização da AAE não exime os responsáveis de submeter as atividades ou empreendimentos que integram as políticas, planos ou programas ao licenciamento ambiental.

§ 1º Os resultados da AAE poderão conter diretrizes para, se for o caso, orientar o licenciamento ambiental.

§ 2º A AAE não poderá ser exigida como requisito para o licenciamento ambiental e sua inexistência não obstará ou dificultará o processo de licenciamento.

§ 3º Instrumentos de planejamento e de políticas, planos e programas governamentais que contenham estudos com conteúdo equiparável à AAE, na forma do regulamento, poderão ser beneficiados com o previsto no inciso II do § 1º do art. 13.

### **CAPÍTULO IV**

#### **DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES E FINAIS**

**Art. 40.** Os estudos de viabilidade de uma atividade ou empreendimento poderão ser realizados em quaisquer categorias de unidades de conservação de domínio público prevista

na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, mediante autorização prévia do órgão gestor da unidade.

Parágrafo único. A interferência da realização dos estudos nos atributos da unidade de conservação deverá ser a menor possível, reversível e mitigável.

**Art. 41.** A Funai deverá, quando couber, se manifestar sobre a autorização para a realização de estudos ambientais no interior de terra indígena no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de apresentação do plano de trabalho pelo empreendedor.

Parágrafo único O descumprimento do prazo estabelecido no *caput* autoriza o empreendedor a realizar o estudo ambiental com o uso de dados secundários.

**Art. 42.** Para fins do disposto no inciso I do art. 7º, considera-se:

I - imóvel, propriedade ou posse rural regular: aquele que não possui pendência em relação ao cumprimento das obrigações previstas na Lei nº 12.651, de 2012;

II - imóvel, propriedade ou posse rural em regularização:

a) aquele cujo titular ou possuidor esteja cumprindo as obrigações assumidas no Termo de Compromisso perante o órgão competente integrante do Sisnama, nos termos da Lei nº 12.651, de 2012; ou

b) aquele cujo titular ou possuidor tenha inscrição no CAR no prazo legal da Lei nº 12.651, de 2012, e tenha requerido e finalizado a Proposta de Adesão ao Programa de Regularização Ambiental - PRA, com emissão de documento comprobatório pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR.

**Art. 43.** Até que sejam publicados os atos previstos nos §§ 2º e 3º do art. 12 desta Lei, a autoridade licenciadora poderá definir, no prazo de até 360 dias, as disposições necessárias para a aplicação do disposto neste artigo.

**Art. 44.** Em caso de situação de emergência ou estado de calamidade pública decretada por estados, municípios ou pelo Distrito Federal, as ações de resposta imediata ao desastre poderão ser executadas independentemente de licenciamento ambiental.

§ 1º O executor deverá apresentar à autoridade licenciadora, no prazo máximo de 10 (dez) dias da data de conclusão de sua execução, informações sobre as ações de resposta empreendidas.

§ 2º A autoridade licenciadora poderá definir orientações técnicas e medidas de caráter mitigatório ou compensatório às intervenções de que trata o *caput*.

**Art. 45.** Aplica-se subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aos atos administrativos disciplinados por esta Lei.

**Art. 46.** As regras desta Lei serão aplicadas sem prejuízo das disposições legais sobre:

I – a exigência de EIA consoante a caracterização da vegetação como primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração; e

II – a ocupação e a exploração de apicuns e salgados.

**Art. 47.** Após a entrada em vigor desta Lei, alterações no projeto original já licenciado e não previsto na licença que autorizou a operação da atividade ou empreendimento serão analisadas no âmbito do processo de licenciamento ambiental existente e, caso viáveis, serão autorizadas por meio de retificação.

**Art. 48.** Após a emissão da licença que autorizou a operação da atividade ou empreendimento, poderá ser aberto prazo de 15 (quinze dias) para contestação, pelo empreendedor, das condicionantes constantes da licença, devendo a autoridade licenciadora se manifestar em até 30 (trinta) dias.

**Art. 49.** Os profissionais que subscrevem os estudos ambientais necessários ao processo de licenciamento ambiental e os empreendedores são responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

**Art. 50.** Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

**Art. 51.** Revogam-se o parágrafo único do art. 67 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.

Sala das Sessões, em        de        de 2017.

Deputado MAURO PEREIRA-PMDB-RS

Relator