



**PRINCIPAIS PONTOS CRÍTICOS DO PROJETO DE LEI N.º 3729/2004: SUBSTITUTIVO DO DEPUTADO
MAURO PEREIRA DE 08.08.2017**

1) Dispensa de licenciamento

- Principal objetivo da Frente Parlamentar do Agronegócio e “ponto de sustentação” do eventual acordo político com o Governo, o substitutivo prevê a dispensa geral e irrestrita para toda e qualquer atividade agrícola, de pecuária extensiva e de silvicultura, independente do porte, potencial degradador, localização, necessidade ou não de supressão de vegetação, uso ou não de agrotóxicos, captação ou não de recursos hídricos etc. Não bastasse isso, tal dispensa passaria a ser aplicada também a atividades agrossilvopastoris consideradas “em regularização” perante o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Pela nova definição trazida no artigo 41, a dispensa se aplicaria para empreendimentos meramente inscritos no CAR, cujas informações são autodeclaratórias, pendentes de análise.

- Dispensa-se de licenciamento, ainda, as atividades de caráter militar previstas no preparo e emprego das forças armadas.

- Com as inclusões feitas no substitutivo apresentado pelo Deputado Mauro Pereira em 08.08.2017, aumentou o rol de dispensas de licenciamento foi substancialmente ampliado, incluindo a ampliação de empreendimentos como rodovias, a execução de obras necessárias ao abastecimento público de água, instalações de transporte e tratamento de esgotos, parcelamento do solo urbano, a execução de dragagens e outras atividades destinadas à manutenção de hidrovias e portos.

- Há grave previsão que permite dispensar todas as atividades que não estiverem contidas na lista de atividades licenciáveis, a ser elaborada pelos órgãos deliberativos do SISNAMA. Com isso, o caráter meramente exemplificativo das listas de atividades licenciáveis (matéria há muito consolidada pela doutrina e jurisprudência) passaria a ser taxativo. Bastaria, portanto, que uma determinada atividade não esteja listada no Estado para que seja contemplada com a dispensa, independente de a atividade se caracterizar como potencialmente poluidora ou causadora de outras formas de degradação. Tal previsão permite que cada Estado possa dispensar atividades potencialmente poluidoras, resultando em graves deturpações na aplicação da Lei.

Observação: A dispensa de licenciamento para atividades agrossilvopastoris já foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 1086-7/SC). Segundo o entendimento da Corte, se a atividade ou empreendimento é considerado potencialmente poluidor, a aplicação do licenciamento ambiental é medida que se impõe. Recentemente, a Justiça Federal da Bahia anulou a legislação estadual que estabelecia a mesma dispensa.¹

2) Matriz: deturpação do licenciamento

¹ <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/justica-federal-condena-isencao-de-licenciamento-para-agropecuaria>



- Contextualização preliminar: questão nuclear de todo o Projeto de Lei, havia acordo entre os setores para que a matriz fosse composta pelos elementos (i) porte, (ii) potencial poluidor e (iii) relevância ambiental da área (critério locacional). No caso a caso, o cruzamento dessas informações resultará na definição sobre qual o procedimento aplicável à atividade licenciada (licenciamento trifásico, bifásico, em fase única, por adesão e compromisso, dispensa), bem como qual a Avaliação de Impacto Ambiental que subsidiará o licenciamento (EIA/RIMA, RCE, RCA etc.).
- O novo texto apresentado pelo Deputado Mauro Pereira simplesmente exclui o critério da relevância ambiental da área como um dos parâmetros constantes da matriz. Trata-se de equívoco grave. Com isso, seria indiferente, para fins de licenciamento ambiental, um empreendimento ser instalado nos limites de terras indígenas, unidades de conservação, territórios quilombola, áreas prioritárias para a conservação, áreas úmidas, áreas de recarga de aquíferos etc. ou ser implantado em área sem atributos ambientais.
- Ademais, o novo artigo 4.º, § 4.º, do projeto prevê que o licenciamento de empreendimentos lineares deverá contemplar condicionantes que permitam o início da operação após o término das instalações. Com isso, o texto pretende transformar o licenciamento de todos os empreendimentos lineares em bifásicos, eliminando as funções e a efetividade da licença de operação. Estamos cientes de que há casos em que a aglutinação de licenças seria cabível, o que já estaria contemplado pelo artigo 15 da proposta; mas tal exceção não pode virar regra, como pretende o citado artigo 4.º, § 4.º.
- Na última versão da proposta, o relator incluiu grave disposição (artigo 16, parágrafo único) que permite o licenciamento em fase única sem a apresentação de qualquer estudo de Avaliação de Impacto Ambiental. Sem estudos será impossível ao órgão licenciador analisar e emitir licenças.

3) “Corrida” pela flexibilização nos Estados (“guerra fiscal ambiental”)

- Há diversos dispositivos no sentido de permitir aos Estados que flexibilizem ou deturpem o licenciamento ambiental, sem que sejam previstos critérios para tanto, o que poderia gerar uma “corrida” pela flexibilização entre os Estados com a finalidade de atrair investimentos, além de permitir deturpações na aplicação da lei em todo o território nacional, insegurança jurídica, judicializações etc. Por essas disposições, um mesmo empreendimento poderia ser licenciado de formas totalmente distintas a depender do Estado que pretenda se instalar.
- Exemplos: (i) previsão de que cada Estado pode definir os critérios e parâmetros para a classificação do empreendimento ou atividade quanto ao rito de licenciamento a ser aplicado; (ii) previsão de que os Estados e Municípios poderiam dispensar de licenciamento outras atividades para além daquelas incluídas no rol de dispensas mencionado no item “1”, acima; (iii) pelo texto, caberá à autoridade licenciadora, no “caso a caso”, definir quais as tipologias estarão sujeitas ao licenciamento ambiental até que sejam publicadas as novas normas pelos conselhos deliberativos do SISNAMA (vide item “7”, abaixo); (iv) a existência de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) pode resultar na dispensa parcial do conteúdo do EIA, sem especificar para um ou outro aspecto, como o diagnóstico ambiental, por exemplo; (v) segundo o artigo 17, § 1.º, os Estados



podem definir, sem qualquer critério, os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento por adesão e compromisso; (vi) pelo disposto no artigo 19, cada autoridade licenciadora elaborará Termo de Referência padrão para cada tipologia de atividade ou empreendimento, o que resultará em discrepâncias de exigências entre os diversos Estados e Municípios.

- Observação: evidente que os Estados devem ter a possibilidade de complementar e adequar o licenciamento conforme suas peculiaridades regionais, tal como ocorre atualmente. Mas não sem critérios, de forma ampla e genérica, como previsto pelo Projeto de Lei. Da forma como consta do Projeto, flexibilizações para atender demandas específicas podem ocorrer nos Estados, a depender do agente público que estiver à frente de tais deliberações, resultando numa “corrida pela flexibilização” do licenciamento em cada Estado e na aplicação diferente do licenciamento em cada ente da federação, com o aumento da insegurança jurídica, dificuldade de compreensão das normas aplicáveis e aumento da judicialização.

- Registre-se que, ao contrário do que tem afirmado o relator, a proposta não altera e muito menos restringe as competências para a condução do licenciamento, já que ficam mantidas as atribuições previstas pela Lei Complementar n.º 140/2011, de modo que não há que se falar em suposto enfraquecimentos dos Estados e Municípios.

4) Participação

- O texto restringe sobremaneira a participação das populações atingidas por empreendimentos. Limita tal participação apenas e tão somente à fase anterior à emissão da licença prévia.

- Há evidente desigualdade e descompasso entre a participação atribuída ao empreendedor e a participação conferida às populações afetadas. Não somos contrários à participação do empreendedor. Mas deve haver igualdade, ampliando a participação das populações.

- Nesse sentido, defendemos que, conforme o caso, essa participação ocorra também nas fases de licenças de instalação e operação, bem como na renovação da licença, além da fase de elaboração do Termo de Referência (primeira fase do processo).

- Importante ressaltar que a necessária ampliação da participação das populações atingidas traria benefícios ao processo de licenciamento, pois resultaria em decisões mais acertadas, além de garantir os direitos fundamentais à informação e à participação, evitando conflitos e reduzindo a judicialização.

5) Autoridades envolvidas: violação de direitos dos povos indígenas/comunidades quilombolas e ameaça ao patrimônio histórico e cultural e às unidades de conservação

- Contextualização preliminar: a participação das autoridades envolvidas (FUNAI, Fundação Cultural Palmares e órgãos de proteção ao patrimônio histórico e cultural) encontra-se reiteradamente vilipendiada no texto proposto pelo relator, resultando em graves violações aos direitos dos povos indígenas e comunidades remanescentes de quilombos, além dos direitos difusos e coletivos sobre o patrimônio histórico e cultural. O cenário da proposta se agrava com o notório e progressivo sucateamento dos referidos órgãos públicos, altamente deficitários em



termos de recursos institucionais para participar adequadamente do licenciamento: a FUNAI tem hoje apenas 8 (oito) técnicos para atender toda a demanda de licenciamento no país – com os cortes recentes, o órgão perdeu 6 (seis) funcionários; a Fundação Cultural Palmares possui apenas 3 (três) técnicos em licenciamento. Seguem abaixo os principais problemas do texto sobre o tema.

- A proposta afirma que a ausência de manifestação das autoridades envolvidas não obsta o andamento do procedimento de licenciamento e nem a expedição da licença. A regra, atualmente prevista na Portaria Interministerial n.º 60/2015, é inconstitucional, conforme Recomendação expedida pelo Ministério Público Federal², uma vez que permite a emissão de licença sem que sequer sejam avaliados os impactos de empreendimentos sobre povos indígenas, comunidades quilombolas e bens histórico-culturais acautelados.

- A proposta prevê que os pareceres das autoridades envolvidas terão caráter não vinculante, permitindo que os órgãos licenciadores, sem competência legal para dispor sobre as temáticas indígena, quilombola e cultural, desconsiderem conclusões dos órgãos públicos com competência para tanto.

- Grave equívoco conceitual, com prejuízos para todas as partes interessadas no licenciamento ambiental, a proposta deixa de prever a participação das autoridades envolvidas na elaboração do Termo de Referência para a Avaliação de Impacto Ambiental, estabelecendo que o início dessa participação ocorra tardiamente, apenas após a elaboração do EIA/RIMA. Tal previsão resultaria em atrasos e diminuição da eficiência no procedimento de licenciamento, intempestividade de manifestações das autoridades envolvidas, baixa efetividade de medidas para evitar, mitigar e compensar impactos, violação de direitos dos povos e comunidades, aumento de custos imprevistos ao empreendedor, insegurança jurídica, judicialização, entre outros fatores.

- A proposta prevê que a necessidade de participação das autoridades envolvidas se restringe aos casos de presença de terras indígenas delimitadas e territórios quilombolas identificados (com Relatório Técnico de Identificação e Delimitação publicado). Como há enorme inércia do Estado em finalizar o reconhecimento desses territórios no Brasil³, todas as terras tradicionais não delimitadas estarão descobertas. Assim, os respectivos povos e comunidades, com direitos territoriais violados pela ausência de reconhecimento, serão duplamente afetados, visto que seus territórios, para fins de licenciamento, sequer existirão.

- Há previsão que permite a aplicação do procedimento de licenciamento por adesão e compromisso (autodeclaratório, com condicionantes pré-estabelecidas) a empreendimentos que possam causar impactos em terras indígenas, territórios quilombolas e bens culturais acautelados.

- Não há previsão de qualquer tipo de participação de povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais no processo de licenciamento.

- Por fim, a proposta inclui o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e demais órgãos gestores responsáveis pelas unidades de conservação como autoridades envolvidas, de modo que sua participação no licenciamento passaria a ser não vinculante e dispensável. Atualmente, o ICMBio e os demais órgãos gestores têm poder de veto em

² <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/mpf-exige-respeito-aos-direitos-de-comunidades-indigenas-e-tradicionais-no-licenciamento-ambiental>

³ Cerca de 30 % de terras indígenas e 90 % de territórios quilombolas encontram-se pendentes de reconhecimento.



licenciamentos de empreendimentos que afetam unidades de conservação. Referida alteração ainda pretende revogar o artigo 36, § 3.º, da Lei n.º 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Não bastasse isso, o texto ainda prevê que os órgãos gestores apenas se manifestariam em processos de licenciamento de empreendimentos com potencial de ocasionar significativo impacto socioambiental, do que resulta que todos os demais empreendimentos que impactem essas áreas protegidas não serão avaliados pela autoridade competente. Trata-se de graves equívocos, com a finalidade de reduzir o papel do ICMBio, atropelar o processo de licenciamento e permitir a realização de atividades danosas dentro de unidades de conservação. Tais disposições ainda se mostram inconstitucionais, devido à violação ao artigo 225, § 1.º, III, da Constituição Federal.

6) Licença por Adesão e Compromisso (LAC)

- O texto prevê o procedimento de licenciamento por adesão e compromisso “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 (...)”.

- Entendemos não ser adequada a possibilidade de licenciamento “autodeclaratório”, sem o necessário e imperioso controle prévio por parte do Poder Público. O tema é objeto da ADI n.º 5014, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra a aplicação dessa modalidade de licenciamento no Estado da Bahia. Não há qualquer previsão de necessidade de validação das informações apresentadas pelo empreendedor antes da emissão da licença na modalidade de adesão e compromisso. A experiência de aplicação da LAC no Estado da Bahia mostrou-se mal sucedida.⁴

- O único critério estabelecido para a aplicação dessa modalidade de licenciamento é o mero “conhecimento” das características ambientais da área de implantação e das condições de instalação e operação da atividade. Ainda que se admitisse a hipótese de licenciamento por adesão e compromisso, dever-se-ia estabelecer outros critérios, como restringir de aplicação desse procedimento para atividades de pequeno porte, baixo potencial poluidor e reduzida relevância ambiental da área.

7) Regras de transição

- Gravíssima previsão contida no artigo 3.º, § 2.º (além de outros dispositivos), no sentido de que, até que sejam definidas as tipologias de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, caberá à autoridade licenciadora definir, no caso a caso e sem qualquer critério, o que será aplicado.

⁴ Segundo relatório técnico da Associação dos Servidores de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia – ASCRA, “no período de 01/08/2012 até 04/09/2015 foram formados 1.596 processos de LAC - Licenças Ambientais por Adesão e Compromisso no Sistema Estadual de Informação Ambiental (SEIA), a grande maioria para postos de gasolina. Desse total, a equipe de do INEMA-sede fiscalizou apenas 152 licenças, apenas 9% de todas as LAC registradas. Das 152 licenças fiscalizadas, 89% (135) apresentaram pendências ou irregularidades e foram notificadas e/ou autuadas.”



- A regra rompe com a prática sempre adotada para regras de transição, consistente na aplicação das normas então vigentes até a edição do novo regramento. Tais previsões podem gerar distorções irreparáveis na aplicação da lei em todo o território nacional, além de insegurança jurídica e judicialização.

8) Fim da gestão integrada dos sistemas de meio ambiente, recursos hídricos e uso do solo”

- Ao prever que “o licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, ou autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama”, a proposta acaba com a possibilidade de gestão integrada dos sistemas de meio ambiente, de recursos hídricos e de uso do solo.

9) Limites inadequados à possibilidade de suspensão ou cancelamento de licença

- O novo artigo 10, III, da proposta estabelece restrição ao órgão licenciador quando do exercício de sua competência de suspender ou cancelar licenças. Na hipótese de ocorrência de acidentes, a suspensão ou o cancelamento somente poderia ocorrer se o dano ambiental verificado for considerado significativo. Assim, o órgão licenciador estaria impedido de adotar tais medidas em todos os demais casos de acidentes, ainda que se mostrem medidas necessárias para a preservação do meio ambiente e das populações afetadas.