

Nota Técnica ANPR nº 003/2024-UC

Brasília, 12 de agosto de 2024.

Nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 2159/2021

Referência: Projeto de Lei nº 2159 de 2021, que dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências.

EMENTA: Análise Projeto de Lei que visa a regulamentar o licenciamento ambiental. Excesso de indefinições, subjetividades e exacerbada discricionariedade à autoridade licenciadora. Ausência de listagem dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento ou de empreendimentos que necessitarão da elaboração de EPIA/RIMA. Violações legais e constitucionais. Comprovada fragilização da proteção ambiental e flexibilização das exigências constantes no processo de licenciamento.

1. Introdução

Trata-se de parecer jurídico (Nota Técnica) acerca do Projeto de Lei 2159/2021, em trâmite perante o Senado Federal, produzido pelos Advogados Giovanni Mascarenhas (OAB-GO 55.785), Luciane Martins de Araújo (OAB-GO 10.714) e José Antônio Tietzmann e Silva (OAB-GO 17.819), mediante solicitação e parâmetros indicados pela Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR.

A metodologia empregada para elaboração do presente parecer é consubstanciada na revisão bibliográfica da literatura relevante relativa à matéria, nos campos do direito

ambiental e climático, e na revisão legal, por meio da análise de fontes de direito relacionadas ao tema.

Trata-se do Projeto de Lei iniciado na Câmara dos Deputados, de autoria do então Deputado Luciano Zica (PT/SP), registrado como PL 3729/2004. Foi aprovado com alterações no Plenário da Câmara aos 13/05/2021 e encaminhado ao Senado Federal.

Dito Projeto de Lei tem como proposta dispor sobre o licenciamento ambiental, trazendo nova regulamentação ao inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição Federal - que trata da exigência prévia de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente -, além de promover a alteração de outros dispositivos legais e dar outras providências.

No Senado Federal, o texto inicial do Projeto de Lei 2159/2021 conta com 61 artigos, sendo que até o momento foram apresentadas 79 emendas, propondo alterações ao texto. Todas as emendas apresentadas foram propostas entre junho e dezembro de 2021, duas delas advindo da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, sessenta e sete da Comissão de Meio Ambiente e dez do Plenário da Casa.

A análise realizada se insere num contexto de crescente importância do debate acerca das mudanças climáticas, mas também da inescusabilidade em face de seus efeitos. Enquanto o Rio Grande do Sul segue a sofrer com as consequências das enchentes que assolaram grande parte do Estado no primeiro semestre de 2024, o governo riograndense deixou de reconhecer medidas que poderiam - direta ou indiretamente - haver contribuído para a mitigação dos impactos da catástrofe. Dentre as flexibilizações promovidas na legislação ambiental e as afirmações de que não se teria agido em face de notificações que previam as enchentes em virtude de se priorizarem “outras pautas”, tem-se a trágica constatação de que desastres, secas e enchentes não têm importância - até que passem a ser a única coisa que importa.

O sexto relatório publicado pelo IPCC em 2023¹ destaca, dentre outros elementos, as consequências das mudanças do clima, cada vez mais concretas e que deverão atingir

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change. *Sixth Assessment Report*, 2023. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>>.

diferentes partes do mundo. Dentre aquelas que se preveem, estão chuvas mais intensas e mais concentradas (como as que atingiram o Rio Grande do Sul), e períodos de estiagem cada vez mais mais longos e secos, que também devem atingir outras partes do Brasil.

Nesse contexto de mudanças climáticas, as ações visando à prevenção de catástrofes, à mitigação e à adaptação climática se tornam cada vez mais relevantes. E, em todos esses campos, o debate acerca do licenciamento ambiental ganha relevância: de fato, esse instrumento da política de meio ambiente é fundamental para a efetivação dos princípios da prevenção e da precaução, constituindo-se enquanto instrumento essencial para se viabilizar um desenvolvimento que pretenda ser sustentável.

É por meio do licenciamento ambiental de atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais, amparado em estudos previamente desenvolvidos, segundo parâmetros técnicos, que se pode prever, quantificar e qualificar os potenciais impactos de uma determinada obra ou atividade. Assim, com base em análise - e verificação das fases de projeto, de instalação e de operação - se decide sobre a viabilidade da operação pretendida, estabelecendo-se, ademais, as condicionantes a serem seguidas pelo empreendedor, definindo-se como mitigar os impactos causados.

Se o PL 2159/2021 se justifica por uma suposta necessidade de ter-se, em uma lei geral e de abrangência nacional, todas as questões relativas ao licenciamento ambiental, nota-se de suas disposições que o propalado manto da “segurança jurídica” que se ali apresenta busca assegurar que a Constituição e as leis não serão aplicadas àqueles que não as cumprem. Trata-se, assim, da segurança jurídica do *laissez faire* e da institucionalização da desregulamentação ambiental.

Por certo, diversos são os retrocessos apresentados no bojo do PL 2159/2021, razão pela qual o presente parecer se estrutura a partir de uma introdução, já abordada, seguida de uma análise mais detida dos principais destaques negativos (tópico 2), logo de uma menção a outros pontos prejudiciais no PL (tópico 3), e pela pontuação dos elementos positivos que constam do Projeto (tópico 4). Assim, tem-se a seguinte estrutura para o parecer:

1. Introdução
2. Destaques negativos
3. Outros pontos de atenção
4. Notas positivas
5. Ponderações finais

Ressalta-se que a decisão de qualificação entre “destaques negativos” e “outros pontos de atenção” se deu segundo o entendimento da equipe técnica responsável pelo desenvolvimento do parecer, utilizando-se para tanto o critério de relevância e magnitude dos riscos representados pelas medidas propostas.

2. Destaques Negativos

2.1. Principais lacunas do PL 2159/2021:

Em que pese o projeto de lei pretender dispor sobre licenciamento ambiental, deixou de fazer a necessária vinculação desse instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938/1981, com os demais instrumentos e elementos fundamentais para trazer uma visão sistêmica da questão ambiental. Assim, logo se percebe que referido projeto não menciona outros instrumentos da mesma Política, como as avaliações de impacto, o zoneamento ambiental ou o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE - (Decreto 4.297/2002). Ademais disso, deixou de observar os princípios já traçados na PNMA, que estabelece, em seu art. 2º, inciso I, que a ação governamental deve agir no sentido de manter “o equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”, ou mesmo o disposto no inciso V ao prever o “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras”.

Além disso, em um plano mais amplo, nota-se que o PL em comento deixou passar *in albis* preocupações atuais relativamente à necessidade de que o licenciamento deva estar atrelado a outras políticas ambientais. Nesse momento, em que os alertas científicos de

décadas estão se concretizando quanto à preocupação climática, o PL não menciona ações voltadas à mitigação, adaptação e compensação climática das atividades econômicas que deverão ser licenciadas. Vale lembrar que a própria PNMA prevê também a necessidade basilar da existência estudos e pesquisas de “tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais” (art. 2º, VI).

Ora, considerando-se que a Política Nacional do Meio Ambiente terá suas diretrizes em normas e planos que se destinam a orientar a ação governamental "no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico" (art. 5º, caput, PNMA), necessário se faz reconhecer expressamente a inter-relação do arcabouço proposto com as demais normas destinadas à proteção ambiental no País.

E, notadamente à luz das mudanças do clima, que exigem adaptação e resiliência, é essencial contemplar a análise integrada de impactos ambientais e riscos - sejam eles de origem natural (caso dos riscos climáticos) ou tecnológicos, o que já foi reconhecido, por exemplo, no Estatuto da Cidade.²

Sobre o tema, merecem destaque as emendas 38 e 62. A primeira busca inserir as expressões "mitigação" e "adaptação climática" no escopo da lei geral de licenciamento, ao passo que a segunda aborda a necessária vinculação da Proposta com a Política Nacional de Mudanças do Clima, bem como que se preveja a Avaliação Ambiental Estratégica (AEE) e que se defina claramente o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Impende destacar que a avaliação ambiental estratégica é instrumento de grande relevo quando se considera seu escopo, qual seja, o de analisar os prováveis impactos socioambientais de planos e programas governamentais. Justamente, em tempos de consequências cada vez mais visíveis e dramáticas das mudanças do clima, avaliar com a devida antecipação e de maneira territorialmente mais ampla - e, assim, estratégica - esses impactos pode ser a chave para maior segurança na tomada de decisões e, por certo, no uso seguro e sustentável dos recursos naturais disponíveis.

² Dentre as diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto prevê a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar tanto a poluição e a degradação ambiental como a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º, VI, "g" e "h").

2.2. O excesso de indefinições e de discricionariedade às autoridades licenciadoras

O PL 2159/2021 traz diversas indefinições e aumenta significativamente a discricionariedade dos órgãos licenciadores para a realização de suas análises. Passa-se da definição de tipologia de empreendimentos, às exigências técnicas para as atividades e até a “cheques em branco” para procedimentos simplificados “caso-a-caso”. Tem-se, assim, que o PL 2159/2021 institucionaliza um exacerbamento do poder local, fragilizando a sistemática do licenciamento ambiental para possivelmente aumentar (e até legitimar) a ingerência de interesses particulares sobre o procedimento de licenciamento.

Inicialmente, tem-se que são os entes federativos os que irão definir a tipologia dos empreendimentos (**art. 4, §1**). Assim, a caracterização do porte de um mesmo empreendimento e as exigências para seu licenciamento poderão variar entre as unidades federativas, como também entre a União, os Estados e até os Municípios. Essa situação remete, de uma parte, à instabilidade e a possíveis conflitos entre os entes federativos, pela ausência de um parâmetro nacional e uniforme para o licenciamento ambiental. E, de outra parte, em alusão à “guerra fiscal” entre os Estados, pode-se imaginar uma possível “guerra ambiental”, no sentido de que regras de licenciamento menos exigentes poderão se tornar “moeda de barganha” para atrair empreendimentos.

A LC 140, ao tratar sobre o licenciamento ambiental a ser promovido pela União, traz em seu art. 7º, XIV, alínea “h”, a definição de que os empreendimentos e atividades “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 poluidor e natureza da atividade ou empreendimento”. Nesse mesmo sentido, o art. 9º, XIV, “a” da mencionada lei, ao dispor sobre os empreendimentos ou atividades a serem licenciadas pelos municípios, estabelece que estarão sujeitos a licenciamento aqueles 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.”

Tendo como parâmetro a Resolução CONAMA 237/1997, que atualmente dispõe sobre critérios utilizados para o licenciamento ambiental, destaca-se seu Anexo I, nomeado “atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental”, que traz a definição de um rol mínimo de atividades que não se podem escusar do licenciamento ambiental.

Ora, no PL 2159/2021 a discricionariedade e o excesso de indefinições são acompanhados e reforçados pela notável ausência de um rol mínimo das atividades sujeitas ao licenciamento, que seria crucial a fim de evitar excessiva discricionariedade por parte dos entes federados. Não há, pois, listagem positiva - ou seja, dos empreendimentos sujeitos a licenciamento -, tampouco listagem negativa - dos empreendimentos dos quais não se exigirá licenciamento.

Outro aspecto que deve ser ressaltado sobre o alto poder discricionário concedido pelo PL aos órgãos licenciadores é a disposição contida no **art. 5º, § 1º, I**, que estabelece como requisitos para a emissão da licença ambiental “I – EIA ou demais estudos ambientais, conforme TR definido pela autoridade licenciadora, para a LP”. Ora, conforme mencionado no item anterior, o art. 225 da Constituição, além de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelece a necessidade de que o Poder Público exija o Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. O rol dessas atividades encontra-se na Resolução CONAMA 1/1986, em seu artigo 2º. A proposta legislativa ignora, pois, as obras e atividades listadas nessa Resolução, num rol *a minima* de exigência de EPIA/RIMA³. Da forma como disposto no PL, tal dispositivo mostra-se inconstitucional, na medida em que abre a possibilidade de se deixar ao alvedrio da autoridade licenciadora definir quais serão as atividades das quais se exigirá estudo prévio de impacto ambiental, quando a Constituição de 1988 é clara no sentido

³ Opta-se aqui pela utilização de “EPIA” no lugar do mais comum “EIA” pelo fato de que a Constituição prevê expressamente, no item IV do parágrafo primeiro do art. 225, que se trata de estudo *prévio* de impacto ambiental.

de afirmar que esse estudo será exigido de toda obra/atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Tem-se, então, que é necessária a observância ao preceito constitucional, bem como o estabelecimento de critérios objetivos e claros sobre quais empreendimentos estariam sujeitos ao EPIA/RIMA, tomando-se por base, pelo menos, a listagem já existente em mencionada Resolução. Note-se que a vantagem de se manter o rol da Resolução em comento é tornar a exigência do EPIA para essas atividades um ato vinculado para a Administração ambiental.

Ainda no **art. 5º, § 1º, I**, destaca-se que o texto proposto dispõe que as exigências relativas aos estudos ambientais serão definidas por cada órgão licenciador, responsável pela elaboração de seu próprio termo de referência. Assim, tem-se uma fragilização da própria relevância do estudo ambiental, uma vez que os parâmetros para sua realização e análise poderão ser definidos de forma discricionária e sem vinculação nacional (ou sequer regional) para cada atividade. Retoma-se o cenário em que até mesmo as exigências dispostas para estudos ambientais poderão se tornar “moeda de barganha” pelos entes federativos, aumentando a possibilidade de ingerência de interesses outros sobre a atividade de órgãos ambientais.

O **§2º do artigo 5** traz uma importante e perigosa indefinição. Para além das licenças de que trata a lei, traz-se a possibilidade de criação de novos e diferentes tipos de licença, com expressa permissão de que isso seja feito “caso a caso” pelos entes federados, ao se possibilitar que, para além das licenças previstas, “podem ser definidas licenças específicas por ato normativo dos entes federativos competentes” diante da natureza, características e peculiaridades da atividade ou do empreendimento. Aqui, tem-se que há a possibilidade de esvaziamento do próprio instituto do licenciamento ambiental, já que se podem criar licenças ambientais para casos específicos, nas quais haverá exigências também específicas e discricionárias (as quais podem ser menos protetivas para o ambiente). Essa situação compromete o aspecto finalístico da política nacional de meio ambiente e, mesmo, atinge o núcleo fundamental do direito ao meio ambiente, previsto pelo artigo 225 da Constituição, o que representa inconstitucionalidade.

No tocante aos §§ 4º e 5º do art. 5º, tem-se que fica também a critério da autoridade licenciadora possibilitar a operação das atividades logo após o término da instalação para “empreendimentos lineares destinados ao transporte ferroviário e rodoviário, às linhas de transmissão e de distribuição e aos cabos de fibra ótica, bem como a subestações e a outras infraestruturas associadas” (§4º), possibilidade essa estendida “a critério da autoridade licenciadora” para “minerodutos, gasodutos e oleodutos” (§ 5º). Primeiramente, é importante considerar que se trata de atividades que constam da listagem da Resolução CONAMA 1/86 e, assim, têm potencial de causar significativa degradação ambiental. Logo, considerando-se em princípio, não haveria problema em se unificar as licenças de instalação e de operação; todavia para que os empreendimentos em comento possam operar imediatamente após sua instalação, faz-se necessário, no mínimo, uma vistoria *in loco* por parte do órgão licenciador, pelo menos para que se verifique que as condicionantes da LI tenham sido cumpridas.

Do mesmo modo, o §6º do art. 5º traz uma grande dose de indefinição, ao possibilitar que as “alterações na operação da atividade ou do empreendimento que não incrementem o impacto ambiental negativo avaliado nas etapas anteriores do licenciamento ambiental, alterando seu enquadramento” não dependam de “manifestação ou autorização da autoridade licenciadora”. Vislumbra-se, aqui, situação que pode trazer riscos ao meio ambiente, na medida em que se deixará de exigir licenciamento ambiental para a ampliação e/ou a modificação de empreendimentos já em operação. Se, em teoria, o dispositivo autoriza essa situação apenas nos casos em que não se incrementem os impactos ambientais do empreendimento - o que poderia resultar no seu reenquadramento perante o órgão ambiental -, a prática pode remeter a uma auto-autorização concedida pelos próprios empreendedores, que simplesmente precisarão declarar que a ampliação/modificação não resulta na alteração do enquadramento do empreendimento, ficando isentos de qualquer supervisão e/ou autorização da autoridade licenciadora. Há, portanto, afronta à exigência legal de licenciamento de obras/atividades potencialmente poluidoras.

O art. 14 traz a possibilidade de benefícios a serem concedidos a empreendedores que adotarem programas voluntários de gestão ambiental. Trata-se de proposta que pode ser

interessante, mas desde que se estabeleçam critérios objetivos quanto a que tipo de programas, bem como as condições mínimas a serem obedecidas quanto à mencionada "adicionalidade" em relação às exigências ambientais vigentes. Pode-se imaginar, por exemplo, que uma empresa que tenha implementado um programa ESG de peso, devidamente auditado, possa merecer um tratamento adequado por parte do órgão ambiental - desde que não se permitam waivers às regras que devam ser obrigatoriamente seguidas pelo empreendimento. Essa possibilidade se alinha ao preconizado pela Constituição, quando estabelece, no art. 170, VI, que a "defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação" é um dos princípios que rege a ordem econômica.

O art. 17, para além de prever a flexibilização dos procedimentos (com a possibilidade da licença ambiental única e da licença por adesão e compromisso), também traz uma grande margem para uma flexibilização ainda maior dos procedimentos em nível regional, com muitas indefinições e margem para flutuações decisórias, a serem feitas "caso-a-caso" pelo órgão ambiental, ao definir as exigências aplicáveis. Nesse sentido, cabe ao órgão licenciador definir os documentos necessários, enquadrar o empreendimento e também prever o "potencial impacto" do empreendimento para "compatibilizar" esse potencial impacto com a exigência de estudos e relatórios e, mesmo, isentar o empreendimento da apresentação de EIA/RIMA se entender que o potencial de degradação não é "significativo". De fato, é o que se afirma no § 4º do art. 17, onde se fixa que "não será exigido EIA/Rima quando a autoridade licenciadora considerar que a atividade ou o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente". Aqui, uma vez mais, se afronta o disposto no art. 225, § 1º, IV, CF, conforme já mencionado linhas acima, deixando ao alvedrio da autoridade licenciadora considerar se o empreendimento necessita ou não da realização de EPIA/RIMA, sem qualquer parâmetro técnico, já que o PL não prevê sequer os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, muito menos os que estariam sujeitos ao EPIA/RIMA.

O **art. 19** possibilita a emissão aglutinada de LP e LI, quando um novo empreendimento estiver na mesma área de influência direta de empreendimentos similares. Ocorre que a definição da área de influência do empreendimento figura no estudo ambiental elaborado pelo próprio empreendedor e aprovado pela autoridade licenciadora (vide definições do art. 3º, incisos XV e XVI do PL). Assim, o estudo elaborado pelo empreendedor é que definirá a possibilidade - a ser ratificada pela autoridade licenciadora - de haver um procedimento facilitado, com a emissão de LP aglutinada com LI. Ademais, além da grande discricionariedade da autoridade licenciadora, que decidirá sobre essa possibilidade sem critério outro que não seja o estudo apresentado pelo empreendedor, não há definição do que seja um “empreendimento similar”, o que deixa grande margem de discricionariedade ao órgão licenciador. Tal indefinição pode ser utilizada de forma indiscriminada e discricionária para que se aglutinem os licenciamentos de quaisquer empreendimentos, mesmo envolvendo atividades distintas e cujos impactos ou a utilização de recursos sejam diferentes em nível e em grau.

Nesse mesmo sentido, os **arts. 28 e 29** possibilitam que, em caso de empreendimentos localizados na mesma área de estudo, a autoridade licenciadora poderá aceitar “estudo ambiental para o conjunto”, dispensando estudos específicos. Além disso, em caso de implantação de empreendimento na área de estudo de outro já licenciado, possibilita-se o aproveitamento do diagnóstico constante do estudo ambiental anterior “desde que adequado à realidade da nova atividade”. Assim, à indefinição acerca da área de estudos se soma a possibilidade discricionária de órgãos ambientais aceitarem estudos ambientais conjuntos ou aproveitarem estudos ambientais já realizados, independentemente das características dos empreendimentos. E isso, pelo simples fato de os empreendimentos (ainda que de natureza diversa) se situarem numa mesma área de estudo - o que será definido pelo próprio empreendedor e apenas ratificado pela autoridade. Assim, sem qualquer análise das características ou impactos próprios e específicos de cada atividade, possibilita-se o aproveitamento de um mesmo diagnóstico socioambiental, o que poderá representar prejuízo para o próprio objetivo que se almeja com esse tipo de instrumento.

Acresça-se a essas questões o fato de que, em havendo empreendimentos diversos a serem licenciados em área próxima, o rigor na análise deveria ser maior, tendo em vista os diferentes impactos que podem ser gerados, bem como sua sinergia. É o que está previsto no art. 2º, XIII, da Resolução CONAMA 1/1986, ao estabelecer a necessidade de realização de EPIA/RIMA para “Distritos industriais e zonas estritamente industriais”. Na realidade, o que se propõe é uma flexibilização para a concessão da licença ambiental, aproveitando estudos ambientais conjuntos. Nesse sentido, há também a previsão do art. 28, § 2º, de além do estudo ambiental conjunto, realizar um só licenciamento para todos os empreendimentos, se de “pequeno porte ou similares”. Aqui, além da possibilidade do “licenciamento conjunto”, deixa-se o critério vago na expressão “similares”, possibilitando que se abranjam empreendimentos de maior impacto ambiental, tudo a ser definido “caso-a-caso” pela autoridade licenciadora.

2.3. Licença Ambiental Única

O PL 2159/2021 inova negativamente ao trazer a possibilidade da LAU (Licença Ambiental Única), abordada no **art. 20**. Trata-se, em suma, de uma licença a ser emitida em uma única fase de avaliação, sendo que caberá ao órgão licenciador “definir o escopo do estudo ambiental” necessário para subsidiar a LAU.

A proposta do PL relativa à LAU é genérica, na medida em que deixa de apresentar qualquer limitação. Não se faz, por exemplo, menção à hipótese de que referida licença se aplicaria somente a empreendimentos de baixo impacto, o que poderia justificar a emissão da LAU. Trata-se de dispositivo extremamente vago e que possibilita a discricionariedade do órgão ambiental, para definir “caso-a-caso” os estudos necessários e, também “caso-a-caso”, como seria aplicada e implementada a LAU.

Em razão deste procedimento ter sido colocado de forma genérica, pode ser aplicado a qualquer modalidade de empreendimento, ficando a cargo da autoridade licenciadora definir se o empreendimento pode ou não ser licenciado pela LAU, incluindo

empreendimentos de médio e grande porte, inclusive os que possam causar significativa degradação ambiental, para os quais seria necessária a realização de EPIA/RIMA (art. 225, § 1º, IV, CF) e, por certo, passar por licenciamento trifásico.

2.4. Licença por Adesão e Compromisso

O **art. 21** do PL trata sobre a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), que poderá ser aplicável se (i) o empreendimento não for causador de “significativa” degradação, (ii) serem conhecidas (a) as características gerais da região de implantação, (b) as condições de instalação e operação da atividade, (c) os impactos ambientais “da tipologia da atividade” e (d) as medidas de controle ambiental necessárias, além de (iii) não ocorrer supressão de vegetação nativa, caso em que seria necessária autorização específica.

A definição de atividades passíveis de LAC será do ente federativo competente (possibilitando-se que cada estado e até que diferentes municípios definam de forma diversa atividades passíveis de LAC em seus territórios). Ademais, a previsão proposta acerca da LAC se limita a tratar da necessidade de serem “conhecidas” as condições de instalação e operação da atividade, sem especificar qualquer necessidade de estudo ambiental próprio necessário para lastrear a possibilidade de emissão de LAC. Dessa forma, tem-se, uma vez mais, a discricionariedade do órgão licenciador, que poderá ou não exigir estudos e relatórios.

Ademais, as informações apresentadas pelo empreendedor necessariamente serão *conferidas por amostragem* (§3º), sendo que o resultado dessa análise por amostragem *poderá* orientar a manutenção ou revisão de atividades passíveis de LAC (§4º).

Ressalta-se, novamente, que as operações passíveis de LAC serão definidas por cada ente federado, e que para a concessão da LAC pelo órgão licenciador bastará um conhecimento genérico acerca das “condições de instalação e de operação da atividade ou empreendimento” dos “impactos ambientais da tipologia da atividade ou empreendimento” e “das medidas de controle ambiental necessárias”.

Ora, o que se propõe é a criação de uma licença genérica, aplicável para tipologias de atividade, sem avaliação específica do empreendimento proposto e de seus possíveis impactos, ignorando que cada atividade causará um tipo de impacto que irá demandar medidas específicas de controle ambiental. O que se propõe é, com base na tipologia do empreendimento, assemelhar todas essas informações sem a existência de estudos ambientais mínimos, bastando a prestação de informações e a conferência “por amostragem”.

Uniformizam-se assim, pela emissão da LAC, empreendimentos e realidades que podem ser diferenciadas e onde os impactos serão diversos, sem que seja estabelecido parâmetro sequer quanto à dimensão do impacto ambiental, colocando-se em risco o instrumento da PNMA, constante no art. 9º, III, quais sejam, as avaliações de impacto. Observe-se, ainda, que o empreendedor apresentará somente o Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE) e a autoridade licenciadora, a seu turno, não analisará os impactos do empreendimento propriamente dito, pois apenas fará a conferência e eventual vistoria “por amostragem”. Ou seja, além de ausência de estudo contendo avaliação dos impactos ambientais próprios àquela atividade e contemplando exatamente a localidade em que se instalará e operará, tampouco há necessidade de vistoria. A autoridade licenciadora abre mão, portanto, do exercício do Poder de Polícia, previsto nos moldes do art. 17 da LC 140/2011 e, de consequência, da aplicação da tríplice responsabilidade ambiental, constante do art. 225, § 3, CF.

Apesar do termo “licença”, trata-se, na verdade de possibilitar que o empreendedor efetue o próprio autolicenciamento, independentemente do impacto causado, seja ele baixo e médio impacto e até alto, desde que não seja “a atividade ou o empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente”. Note-se, inclusive, que até mesmo a definição do que venha a ser *significativa* degradação caberá ao órgão licenciador.

Tal previsão configura o esvaziamento do processo administrativo de licenciamento ambiental, exposto no art. 3º, I do PL, bem como viola as disposições do art. 10 da PNMA. E, ao possibilitar a instalação de empreendimento por meio de mera “adesão e compromisso”,

tendo por base informações prestadas pelo empreendedor, as quais serão checadas “por amostragem”, se possibilita a instalação de atividades poluidoras ou que utilizem recursos naturais de forma indiscriminada.

Trata-se, portanto, de dispositivo que violará frontalmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225, CF, bem como o art. 170, VI, CF, ao estabelecer que a ordem econômica deva observar o princípio de defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Note-se que algumas das emendas apresentadas ao PL - no caso, as emendas 19, 28 e 70 - indicam essas fragilidades, chegando, mesmo, a remeter à supressão do dispositivo.

2.5. Renovação automática de licenças

O art. 7º, que trata sobre a renovação de licenças, traz, em seu §4º, dispositivo preocupante, ao possibilitar a “renovação automática” das licenças, “sem a necessidade de análise prevista no § 2º” - análise das condições da viabilidade do empreendimento, para LP, e análise da efetividade das ações de controle e monitoramento, para LI e LO. Bastará, para tanto, autodeclaração do empreendedor atestando que não tenha havido alteração das características ou do porte do empreendimento e de que as condicionantes ambientais tenham sido todas cumpridas.

Tal dispositivo, além de isentar o órgão ambiental do acompanhamento, monitoramento e fiscalização do empreendimento - fragilizando, pois, toda a sistemática de preservação ambiental que acompanha o licenciamento -, deixa ao critério apenas do próprio empreendedor a sua regularidade ambiental, fazendo cair por terra a competência dos entes federativos estabelecida pela Constituição, de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, CF), bem como as disposições do art. 4º da PNMA, quanto aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, e a previsão da Lei Complementar 140/2011 (arts. 7º, 8º, 9º).

Em semelhança ao que ocorre com a LAC, em que a viabilidade do empreendimento seria atestada por declaração do empreendedor, temos aqui a autodeclaração que justifica a renovação de qualquer licença, sendo expressamente prevista a dispensa de análise de condições ou efetividade de ações de controle.

2.6. Licença de Operação Corretiva

Um dos pontos mais sensíveis desse projeto é justamente a possibilidade perene de se regularizarem empreendimentos que estejam sem licenciamento ambiental, tornando-se um caminho muito mais fácil e rápido para os empreendedores, que poderão iniciar suas atividades econômicas desprovidos de licenciamento ambiental para, somente depois, requererem a licença de operação corretiva (LOC). Esse instituto já está sendo utilizado por diversos estados da Federação, por meio de leis estaduais de licenciamento, o que fragiliza e flexibiliza as normas de proteção ambiental, ao se esvaziar esse instrumento.

O **art. 22**, de forma genérica, estabelece que o licenciamento corretivo se destina “à regularização de atividade ou de empreendimento que, na data de publicação desta Lei, esteja operando sem licença ambiental válida...”. Tal dispositivo torna “letra morta” todas as disposições sobre o licenciamento trifásico, pela facilidade na regularização de empreendimentos. Ressalte-se que, apesar de se estabelecer um marco temporal para a regularização de empreendimentos - somente aqueles em operação “na data de publicação desta Lei” - a proposta abre a possibilidade de regularização de empreendimentos a qualquer tempo. Por certo, a própria limitação temporal (de que a LOC seria aplicável apenas a empreendimentos irregulares na data da publicação da lei) é mitigada em seu §9º, ao prever a possibilidade de regularização de empreendimentos que não se enquadrem na limitação do *caput por deliberação da autoridade licenciadora*.

Valem, neste tópico, todas as observações referentes à LAC (item 2.4), já que os §§ 1º a 3º, do art. 22 remetem à possibilidade de que a LAU seja realizada por adesão e compromisso, com a aplicação das disposições pertinentes à LAC.

Outro ponto extremamente preocupante é a anistia concedida às atividades que iniciaram sua atividade sem licença e, posteriormente requereram a emissão de LOC, já que o cumprimento das exigências necessárias “extinguirá a punibilidade do crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998” além de suspender, “durante a vigência do termo de compromisso referido nos §§ 2º e 3º deste artigo, eventuais processos, cumprimentos de pena e prazos prescricionais”. Tal dispositivo fere as disposições do art. 225, § 3º, que estabelece a tríplice responsabilidade ambiental (civil, penal e administrativa) para “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente”.

Dessa forma, revoga-se tacitamente todo o art. 60 da Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), visto que ela é aplicável justamente aos empreendimentos potencialmente poluidores que se instalam sem licença ambiental, pois se a qualquer tempo pode-se regularizar o empreendimento, com a anistia de eventual punibilidade, o dispositivo mencionado tornar-se-á letra morta em nosso ordenamento jurídico.

Outro grave problema que se pode identificar na previsão da LOC diz respeito à possível inviabilidade de regularização da atividade. Se inviável, deve ser descomissionada ou, ao alvedrio do órgão ambiental, adotada “outra medida cabível” (§7), deixando-se extremamente amplo o rol de possibilidades, o que pode inclusive contemplar a continuidade de atividade sem licença, mesmo não sendo passível de regularização.

Outro ponto que chama-se a atenção é o disposto no § 9º que estabelece que os empreendimentos que não se enquadrem no licenciamento corretivo poderão por meio de “deliberação da autoridade licenciadora competente quanto à possibilidade de utilização da LOC, mediante decisão justificada”, apenas com a ressalva da não anistia ao crime previsto no art. 60 da Lei de Crimes Ambientais. Assim, mesmo empreendimentos em que seria necessária a exigência, por exemplo de EPIA/RIMA, poderão ser regularizados por meio do licenciamento corretivo.

O art. 23 também apresenta disposição que possibilita a regularização de “empreendimento de utilidade pública”, em rito definido em regulamento próprio. Assim, desde que o empreendimento seja considerado de utilidade pública (sendo que tal definição

caberá caso-a-caso ao órgão federativo), a regularização poderá, ainda ser facilitada, sem considerar os impactos, necessárias mitigações ou compensações ambientais, além da não exigência das avaliações de impacto acaso necessárias.

Além das disposições contidas no art. 22, deve-se destacar também as disposições dos art. 5º e 6º do PL. O § 1º, IV, do art. 5º estabelece como requisito para a LOC o RCE (relatório de caracterização do empreendimento), o RCA (relatório de controle ambiental) e o PCA (plano de controle ambiental), conforme procedimento previsto no art. 22 do Projeto de Lei. Ignora-se, assim, qualquer possibilidade de que, para fins de regularização dos empreendimentos, o fato de que obras/atividades de maior potencial poluidor/utilizadoras de recursos naturais devem se sujeitar a estudos ambientais que contemplem sua respectiva complexidade. Assim, exigir apenas RCE/RCA/PCA sem que se diferencie empreendimentos de menor ou maior potencial degradante pode representar grave risco de ordem socioambiental. Há, assim, possível inconstitucionalidade no dispositivo em comento, na medida em que praticamente se dá ao empreendedor uma opção para, a qualquer tempo, iniciar seu empreendimento sem a competente licença ambiental - e, assim, sem passar pelas etapas necessárias ao licenciamento (inclusive LP e LI, conforme o caso), tampouco sem a realização dos estudos ambientais competentes - para que, posteriormente, uma vez já em operação, venha a pleitear sua regularização, mediante LOC, apresentando, para tanto, relatórios ambientais simplificados.

Ademais disso, como não há definição das atividades “potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente” (art. 225, § 1º, IV), para as quais o EPIA/RIMA deva ser exigido previamente à sua instalação, seria possível a regularização dessas atividades com a simples exigência do RCA, PCA, em flagrante inconstitucionalidade.

E mais, o art. 6º, III, possibilita a emissão de LOC com vigência de, “no mínimo, 5 (cinco) anos e, no máximo, 10 (dez) anos, considerados os planos de controle ambiental”. Ora, a fixação de prazo para a LOC em até 10 anos representa a consolidação da operação de empreendimento desprovido da competente licença ambiental, o que fragiliza o instituto do

licenciamento ambiental, ensejando, como já dito anteriormente, que possa ser mais interessante instalar-se e operar sem licença, para posterior regularização.

Como haverá tratamento diferenciado aos empreendimentos que se instalarem e posteriormente buscarem a regularização - em comparação aos que se sujeitarem ao licenciamento convencional (trifásico) - independentemente do impacto ambiental causado, além da possibilidade (bastante subjetiva) do empreendimento ser considerado de “utilidade pública”, nota-se a clara violação ao princípio da Ordem Econômica disposto no art. 170, VI, CF, já mencionado no item 2.4 deste parecer.

Em suma, todos os dispositivos mencionados relativos à LOC ferem disposições legais dentro da PNMA, principalmente o art. 10, mas também direitos fundamentais, caso do art. 225, §§ 1º, IV e 3º, além do art. 173, VI da Constituição Federal.

2.7. A problemática na participação de autoridades envolvidas e a violação de direitos de comunidades e povos tradicionais.

Os arts. 38 a 42 trazem previsões relativas à participação de autoridades envolvidas no processo de licenciamento. O foco das previsões é trazer a participação de autoridades (i) quando nas distâncias máximas em relação à atividade existir (a) terras indígenas com demarcação homologada; (b) área interditada por portaria em razão da localização de índios isolados ou (c) áreas tituladas a comunidades quilombolas, ou (ii) quando na área diretamente afetada ou na área de influência direta do empreendimento existir intervenção (a) em bens culturais protegidos (b) em bens tombados; (c) em bens registrados segundo o Decreto n. 3.551/00, (d) bens valorados segundo a Lei n. 11.483/07 ou (iii) quando na área diretamente afetada existir unidades de conservação ou zonas de amortecimento, exceto APA.

As propostas relativas ao tema trazem uma problemática sistêmica própria. Inicialmente, tem-se que a consulta e participação de autoridades envolvidas será *meramente consultiva*, não vinculando de qualquer forma a decisão da autoridade licenciadora (art. 38, I e art. 40, § 6º - este último, em caso de empreendimentos em que seja necessária a elaboração

de EPIA/RIMA). Apesar da competência material das autoridades, decorrente da especificidade dos temas tratados, tem-se que o órgão licenciador poderá, por entendimento próprio, ignorar as informações prestadas e decidir de forma diametralmente oposta, fazendo com que a participação das autoridades envolvidas se torne uma mera formalidade a ser cumprida, sem qualquer peso decisório. Em se tratando de decisões administrativas, é certo que cumpre ao administrador obedecer aos princípios que regem a conduta da Administração Pública, dentre os quais se inclui o princípio da motivação, previsto pelo art. 2º da Lei 9.784/1999, norma que se aplica subsidiariamente ao licenciamento, conforme disposição do art. 51 do PL. Pode-se argumentar no sentido de que a LC 140/2011 já preveja, em seu art. 13, § 1º, que a manifestação das autoridades envolvidas no licenciamento ambiental não seja vinculante.

Destaque-se, entretanto, que o PL remete realmente a uma opinião apenas consultiva dos entes envolvidos, na medida em que essa opinião, mesmo quando não seja apresentada ao órgão licenciador, "não obsta [...a...] tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença" (art. 38, III, PL). Cria-se, portanto, verdadeira situação de silêncio positivo da Administração, o que é por demais periclitante, em especial à luz dos interesses e direitos que se buscam proteger por meio do licenciamento ambiental, os quais pertencem a todos, indistintamente, abrangendo inclusive as gerações vindouras (art. 225, *caput*, CF).

Assim, se há a necessidade de oitiva de autoridades envolvidas, o seu posicionamento deve ser efetivamente considerado na tomada de decisão, sob pena de ferir diversos princípios insculpidos no dispositivo citado, quais sejam: legalidade, finalidade, moralidade, segurança jurídica e interesse público, ademais de atentar, como dito, contra o direito fundamental ao meio ambiente.

Nota-se ainda, violação às disposições do art. 36, § 3º, da Lei 9.985/2000, que estabelece que nos empreendimentos considerados de significativo impacto que afetarem "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”. O dispositivo legal mencionado é retirado pelo PL, em seu art. 58, fazendo com que a decisão do órgão licenciador se sobreponha a qualquer outra.

Além disso, são estabelecidos prazos para que a autoridade envolvida se manifeste, sendo que a ausência de manifestação não obstará a continuidade da tramitação do processo de licenciamento, nem mesmo a emissão de licença (art. 38), como já mencionado alhures.

A existência de prazos é necessária e deve ser cumprida pela Administração Pública. No entanto, é de conhecimento público que os órgãos ambientais, como os demais, que intervêm nos processos de licenciamento, têm grandes dificuldades para o atendimento dos prazos, eis que, na maioria das vezes, suas demandas superam, e muito, sua limitada capacidade de ação - quanto mais pela necessidade de análise de aspectos técnicos por demais específicos, tributária dos raros profissionais que constam dos quadros desses órgãos. Dessa forma, o PL dá um cheque em branco à autoridade licenciadora não só para emitir a licença sem a manifestação do órgão envolvido, como também, para desconsiderar a posição deste, estabelecendo, como já dito linhas acima, uma perigosa situação de silêncio positivo da Administração.

O **art. 39** menciona as situações em que deverá ocorrer a manifestação da autoridade envolvida. O primeiro ponto a verificar são as distâncias constantes no Anexo do PL. Além de restrita lista de tipologia, não se leva em consideração o impacto do empreendimento.

Ademais, considera-se que a exigência de manifestação de autoridade envolvida só se dará quando houver terra indígena homologada, área titulada a comunidade quilombola, ou quando houver área interdita por existência de indígenas isolados. Tem-se que a proposta deixa descobertos vários territórios tradicionais. A demarcação e homologação de Terras Indígenas não pode servir de critério, uma vez que o critério proposto exclui a necessidade de manifestação da autoridade envolvida quando o licenciamento tiver em sua área de influência direta áreas já homologadas, excluindo centenas de terras indígenas em processo de demarcação, ignorando-se o fato de que o processo demarcatório, até a homologação, é extremamente moroso. O mesmo ocorre com a titulação de territórios quilombolas, que

estariam desprotegidos pela previsão do PL em decorrência da mora estatal em titular essas áreas.

Por tudo isso, seria interessante algo mais amplo, como tratar da existência de populações tradicionais ou da existência de requerimento de demarcação de terra indígena ou de titulação de territórios quilombolas, bem como notícias de existência de populações isoladas, considerando-se para tanto a área de influência indireta (AII) do empreendimento, por se tratar de área capaz de afetar aspectos sociais, biológicos e ambientais necessários às populações tradicionais. Ademais, a legislação usa o termo “índio” tido como incorreto, sendo “indígena” o adequado.

O inciso II trata de outros órgãos que devem se manifestar quando houver intervenção na área diretamente afetada (ADA) ou na área de influência direta (AID), nos casos de bens culturais tombados, registrados, valorados. Menciona-se primeiramente que só envolve as áreas diretamente afetadas ou de influência direta do empreendimento, o que reduz bastante as hipóteses de manifestação desses entes. E, mais, caberá à autoridade licenciadora e à envolvida (se houver manifestação no prazo - art. 39, § 1º) estabelecer o TR, fixando-se limites inferiores aos necessários para análise do impacto que pode afetar os bens anteriormente mencionados, já que a previsão é aplicável aos empreendimentos de pequeno, médio e alto impacto, excluídos somente os empreendimentos em que se deverá realizar o EPIA/RIMA. É bom ressaltar que, de acordo com o art. 2º, XIII, a ADA envolve somente a área de implantação do empreendimento. Assim, se o TR mencionar somente a ADA, o órgão envolvido terá que se manifestar somente se no local de implantação do empreendimento houver referidos bens, sem computar qualquer outra influência sobre bens culturais, seja ela direta ou indireta.

Nesse sentido, o **artigo 40** traz dispositivo semelhante ao anteriormente mencionado, abrangendo somente a área de influência direta (AID). Ora, se o empreendimento é “potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente” (art. 225, § 1º, IV), é necessário que também a área de influência indireta (AII) seja incluída no TR para que também haja a possibilidade de manifestação dos órgãos envolvidos.

Se da manifestação da autoridade envolvida resultar a fixação de condicionante, o artigo 40, o § 9º determina que será a própria autoridade envolvida a responsável por fiscalizar a condicionante relacionada às suas atribuições. Assim, isenta-se o dever de fiscalização do órgão ambiental e viola-se o disposto no art. 17 da LC 140/2011, que estabelece que “compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada”.

O **art. 41** menciona que, na superveniência das hipóteses de manifestação de autoridades envolvidas, previstas no art. 40, durante o processo de licenciamento, a manifestação ocorrerá na fase “em que estiver o processo de licenciamento, sem prejuízo da sua validade e do seu prosseguimento”. Ou seja, se a autoridade licenciadora, propositadamente ou não, deixar de solicitar a manifestação da autoridade envolvida e já houver sido expedida LI ou LO em empreendimento em que deveria ter havido manifestação da FUNAI, por exemplo, o mesmo continuará a ser implantado ou operado, conforme o caso.

Por fim, o **artigo 42** dispõe que o órgão licenciador e as autoridades envolvidas podem dispor sobre outros procedimentos (de forma geral e aberta), quando os empreendedores forem indígenas ou quilombolas, exercendo a atividade em seu próprio território. A depender do tipo de exploração, mesmo quando os empreendedores forem indígenas, poderá configurar violação de dispositivo constitucional, conforme previsto no art. 231, pois se terá a presença de um indígena como validador de um empreendimento. Nesse sentido, sabe-se que não é incomum, até mesmo em processos de garimpo, o envolvimento de membros de povos indígenas, o que não justifica a possibilidade aberta de processos simplificados para licenciar tais operações.

2.8. A isenção de responsabilidade socioambiental a contratantes ou financiadores por simplesmente exigirem a licença

O **art. 54** traz a previsão de que pessoas físicas ou jurídicas que contratarem ou financiarem empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental não possuirão responsabilidade por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade *desde que exijam a apresentação da licença*. Assim, o simples ato de exigir a licença - e não necessariamente que a mesma seja apresentada e validada - retira qualquer responsabilidade socioambiental do contratante e até mesmo daqueles que financiam a atividade.

Na prática, a previsão contida no art. 54 acaba por regredir no tema da responsabilidade socioambiental de instituições de financiamento. Nesse sentido, destaca-se a previsão da Resolução nº 4.945/2021 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que dispõe sobre a Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC) e sobre as ações com vistas à sua efetividade, a ser implementada por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, em distintos segmentos. Segundo a referida resolução, "a PRSAC consiste no conjunto de princípios e diretrizes de natureza social, de natureza ambiental e de natureza climática a ser observado pela instituição na condução dos seus negócios, das suas atividades e dos seus processos, bem como na sua relação com as partes interessadas" (art. 3º, *caput*, Resolução).

Essa norma exige, portanto, que as instituições financeiras instituem a PRSAC e implementem ações com vistas à sua efetividade, inclusive sob o ponto de vista das estruturas de governança corporativa. Nesse sentido, estabelece-se - segundo o porte da instituição - a necessidade de constituição de um Comitê de responsabilidade social, ambiental e climática, vinculado ao conselho de administração (art. 6º, Resolução), cuja atuação deva se dar de maneira coordenada com a gestão de riscos da Empresa (art. 6º, § 3º, Resolução).

Essa Política, bem como as ações dela decorrentes, deverão ser proporcionais ao modelo de negócio, à natureza das operações e à complexidade dos produtos, dos serviços, das atividades e dos processos da instituição, como também adequadas à dimensão e à relevância da exposição aos riscos social, ambiental e climático (art. 2º, § 1º, I e II, Resolução). E, ainda, a PRSAC deverá ser compatível, bem como integrar-se "às demais políticas estabelecidas pela instituição, incluindo, quando existentes, políticas de crédito, de gestão de

recursos humanos, de gerenciamento de riscos, de gerenciamento de capital e de conformidade" (art. 7º, III, Resolução).

As instituições, enquanto agentes financeiros, devem integrar a gestão de riscos socioambientais, inclusive os riscos climáticos, em sua atuação perante o mercado.

Nessa linha, importante considerar também o preconizado pela Resolução nº 4.557/2017 do mesmo CMN a qual, alterada pela Resolução 4.943/2021, teve incluída a Seção VIII, intitulada "Do gerenciamento do risco social, do risco ambiental e do risco climático", constituída pelos artigos 38-A a 38-F.

Esses dispositivos, em suma, detalham os elementos que devem ser considerados pelas instituições financeiras quando se possa antever perdas decorrentes de riscos sociais - eventos associados à violação de direitos e garantias fundamentais ou a atos lesivos a interesses comuns -, riscos ambientais - eventos associados à degradação do meio ambiente, incluindo o uso excessivo de recursos naturais -, riscos climáticos de transição - eventos associados ao processo de transição para uma economia de baixo carbono - ou físico - eventos associados a intempéries frequentes e severas ou a alterações ambientais de longo prazo, que possam ser relacionadas a mudanças em padrões climáticos.

Com vistas a responder a essa demanda de monitoramento dos riscos, a instituição financeira deverá manter estrutura compatível, prevendo, especificamente para esses riscos, mecanismos de identificação e monitoramento, aliados aos produtos, serviços, atividades ou processos e atividades desempenhadas, entre outros, por contrapartes da instituição. Na definição de *contrapartes*, prevista pelo artigo 21, § 1º, dessa mesma Resolução, estão o tomador de recursos, o garantidor, o emissor de título ou valor mobiliário adquirido, o usuário final perante o emissor de instrumento de pagamento pós-pago, o emissor perante o credenciador de instrumento de pagamento e a instituição devedora de outra instituição, decorrente de acordo de interoperabilidade entre diferentes arranjos de pagamento.

Nota-se, assim, que as exigências apresentadas nas normas do Conselho Monetário Nacional citadas impõem ao agente financeiro que considere sistemas, rotinas e procedimentos para identificar, classificar, avaliar, monitorar, mitigar e controlar o risco

socioambiental e climático presente nas atividades e nas operações das instituições financeiras, que registre dados referente às perdas efetivas em função de danos socioambientais e climáticos, incluindo valores, tipo, localização e setor econômico objeto da operação, e que avalie previamente os potenciais impactos socioambientais e climáticos negativos de novas modalidades de produtos e serviços, à luz do marco normativo em vigor.

A responsabilidade socioambiental de instituições financeiras tem amparo também na PNMA (Lei 6.938/81), norma que, por meio do conceito de poluidor indireto (art. 3, inciso IV), determina que aqueles que financiam atividades prejudiciais ao meio ambiente contribuem para que o dano ocorra (art. 14, § 1º). Ao versar sobre o tema, o STJ já se posicionou no sentido de responsabilizar financiadores de danos ambientais pois “para fins de apuração de nexo de causalidade no dano ambiental equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem”⁴.

A proposta do art. 54, portanto, isenta financiadores de qualquer responsabilidade socioambiental pelo simples fato de terem exigido a licença, tema que extrapola o tópico do PL 2159/2021 (de tratar sobre o licenciamento ambiental) para buscar um baixíssimo patamar de proteção socioambiental no tocante às atividades de instituições financeiras. Fomenta-se, dessa maneira, o desmantelamento de estruturas de governança socioambiental e, em última instância, facilita-se o financiamento de atividades nocivas ao meio ambiente, violando-se inclusive a previsão constitucional de que o Sistema Financeiro Nacional esteja estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade (art. 192). Esta visão está também presente nas emendas apresentadas ao PL, de números 17 e 68.

Nesse contexto, destaca-se o relatório “Bancando a Extinção: Bancos e investidores como sócios no desmatamento”⁵, publicado pelo Greenpeace em abril de 2024, que destaca o papel das instituições financeiras no avanço do desmatamento e da violação de direitos

4 Resp nº 650728, 2003/0221786-0 de 02/12/2009.

5 Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2024/04/5ddd16e8-bancando-a-extincao-greenpeace-brasil.pdf>>.

humanos. O referido relatório traz um diagnóstico acerca da situação atual - em que a responsabilidade é maior do que aquela proposta pelo PL - apontando a importância de instituições financeiras para fomentar e financiar o avanço de violações a direitos e acaba por propor demandas para instituições financeiras e órgãos reguladores (tais como o cancelamento de concessão de crédito para imóveis e empresas com irregularidades socioambientais, o aumento no rigor de critérios para concessão de crédito rural, o condicionamento do crédito rural à rastreabilidade dos fornecedores indiretos). A proposta contida no PL 2159/2021 vai na contramão das necessidades dos tempos atuais e viabiliza o financiamento de operações que colocam em risco o direito ao meio ambiente equilibrado, dentre outros direitos constitucionalmente previstos.

3. Outros pontos de atenção

3.1. A não aplicação da norma a grandes empreendimentos minerários.

O art. 1, §3º prevê que empreendimentos minerários de grande porte e/ou alto risco deverão seguir observando o que já tenha sido previsto pelo CONAMA, não sendo aplicável o proposto pelo PL. Tal previsão cria, na realidade, um oxímoro: de um lado, tem-se a incongruência jurídica de uma lei geral de licenciamento escusar de sua aplicação justamente uma das atividades com maior relevância de se submeter ao licenciamento. Do outro, da forma como se apresenta, o PL 2159/2021 traz exigências menores, menos claras e, assim, mais suscetíveis de serem modificadas discricionariamente do que a normativa aplicável do CONAMA.

Assim, a manutenção de um patamar mínimo das exigências previstas nas resoluções do CONAMA quanto ao licenciamento de empreendimentos minerários, na verdade, resguarda o meio ambiente de forma mais eficaz do que a proposta do PL.

Vale lembrar que o artigo 225, § 1º, IV da Constituição, prevê que o Poder Público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve “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” Atualmente, a Resolução CONAMA 1/86, prevê, em seu artigo 2º, que dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: [...] IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração.

Em decorrência das enormes indefinições e do grande poder discricionário concedido pelo PL às autoridades licenciadoras, as atuais regulamentações CONAMA aplicáveis a grandes empreendimentos minerários são mais protetivas do que o PL em comento.

3.2. Necessidade de inserir-se o monitoramento de empreendimentos em operação ou desativados

Apesar de o PL 2159/2021 trazer uma proposta de lei geral do licenciamento, a proposta ignora a questão do monitoramento das licenças e de suas condicionantes - fundamental para a garantia da eficácia do procedimento de licenciamento. Alude-se, é certo, dentre as competências da autoridade licenciadora, ao "acompanhamento e fiscalização das respectivas licenças ambientais" (art. 3º, II, in fine), todavia sem que se estabeleçam elementos claros quanto ao exercício dessa competência.

Vale notar que o Projeto tampouco trata da necessidade de acompanhamento, pelo órgão licenciador, do processo de desativação e descomissionamento de empreendimentos, inserção que seria importante, a fim de atender tanto ao que prevê a Política Nacional do Meio Ambiente em matéria de fiscalização do uso dos recursos ambientais e controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras (art. 2º, III e V, PNMA) como ao estabelecido no art. 17 da LC 140/2011, que trata sobre a obrigação do órgão licenciador de fiscalizar o empreendimento.

3.3. Empreendimentos isentos de licenciamento ambiental

Quanto ao **artigo 8º**, destaca-se a fragilização do instituto do licenciamento ambiental. Chama-se a atenção, novamente, sobre a possibilidade de que vários empreendimentos fiquem isentos do licenciamento ambiental, mesmo se enquadrados no art. 10 da PNMA (atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental), se estes não constarem das “tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental” (art. 4º, § 1º). Além disso, o artigo exclui todas as atividades “de caráter militar previstos no preparo e no emprego das Forças Armadas” (I); obras de serviço público de distribuição de energia até o nível de tensão de 69Kv (VI); sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário (VII); serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento de infraestrutura em instalações preexistentes (VIII). No último item citado pode haver uma gama interminável de serviços ou obras enquadrados como de melhoramento de infraestrutura, permitindo que o rol venha a se ampliar ainda mais.

A isenção da qual trata o art. 8º é genérica e não considera porte, localização, aspectos locais, bioma, disponibilidade hídrica e bacia hidrográfica do empreendimento, limitando-se a tratar genericamente sobre sua tipologia. A falta de critério para a isenção do licenciamento ambiental de que trata o referido artigo é perigosa e enseja a conclusão de que a dispensa de licenciamento não pode ser feita de forma genérica e inespecífica como propõe o PL, sendo necessário que a dispensa de licenciamento ambiental ocorra mediante análise da atividade/empreendimento concreto, amparado por decisão técnica do órgão ambiental.

3.4. Isenção do licenciamento a atividades agrícolas e barragens de pequeno porte

O **art. 9º** exclui da exigência de licenciamento as atividades ligadas à agropecuária, caso do cultivo agrícola, da pecuária extensiva e semi-intensiva, da pesquisa agropecuária e,

mesmo, da pecuária intensiva de pequeno porte. Para o caso de pecuária intensiva que não seja enquadrada como pequeno porte, possibilita-se que o licenciamento se dê por adesão e compromisso (§5º). Ora, considerando que caberá aos entes federativos a definição da tipologia dos empreendimentos (art. 4º, § 1º), será este quem definirá as atividades de pecuária intensiva sujeitas a licenciamento por adesão e compromisso (LAC), bem como quais serão as barragens consideradas de pequeno porte (ver ponto 2.2).

Vale lembrar que, a depender da área de exploração, as atividades em comento, para além de estarem enquadradas como “atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 10, Lei 6.938/1981), podem também ser consideradas “atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente” das quais é exigido o EPIA/RIMA (art. 225, § 1º, IV, CF). Nesse sentido, merece destaque o fato de que, atualmente, algumas atividades agropecuárias que se pretende isentar de licenciamento ambiental estão, inclusive, sujeitas ao EPIA/RIMA, tais como: “drenagem e irrigação (VII); unidades agroindustriais (XII); exploração de madeira ou lenha em área superior a 100 hectares (XIV) - art. 2º, da Resolução CONAMA, 1/86. Nota-se, portanto, não só clara afronta à PNMA, como também à Constituição Federal.

O § 7º do referido art. 9º traz a definição de barragens de pequeno porte como sendo de utilidade pública. Apesar de não haver previsto, por isso, a isenção do licenciamento a tais atividades, entende-se ser justamente este o interesse motivador do § 7º. Assim, dispensar-se-ia a necessidade de licenciamento de barragens de pequeno porte, elementos tênues e potencialmente causadores de graves danos ambientais - já que sujeitas a rompimento. A esse risco agrega-se o fato de que poderá haver discricionariedade considerável na classificação do porte de barragens pelos órgãos licenciadores.

3.5. Procedimento genericamente simplificado para empreendimentos de saneamento básico

O **art. 10** prevê a simplificação de procedimentos e prioridade de análise para licenciamento ambiental, “quando exigível” das atividades de saneamento básico.

Apesar da importância da prioridade dada a empreendimentos necessários de saneamento básico, tem-se que, pela sensibilidade, relevância e potencial poluidor, não se pode ter um procedimento genericamente simplificado, incluindo-se a dispensa de estudos de impacto ambiental prévios. Da forma qual posta, tem-se que em prol da simplificação e da celeridade, coloca-se em risco o meio ambiente e até mesmo a saúde pública, na medida em que se cria um risco aumentado de vazamento de efluentes, rompimento de adutoras e poluição e contaminação de solo e de cursos hídricos.

Não se olvide que dentre as atividades de saneamento básico estão contemplados os serviços de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos, limpeza e drenagem urbanas. Pois bem, tratar água, esgoto e chorume exige produtos químicos; executar os serviços de saneamento demanda infraestruturas consideráveis. Dessa maneira, em todo caso haverá efetiva utilização de recursos naturais, como possibilidade de degradação (inclusive significativa) do meio ambiente. De onde a necessidade de licenciamento, ao qual deve-se, isso sim, dar prioridade.

3.6. Licenciamento por adesão para ampliação e pavimentação de obras

O **art. 11** fixa que o licenciamento ambiental de empreendimentos voltados à ampliação e pavimentação de instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão serão realizados por meio de LAC. Ao trazer a referida previsão, o artigo não estabelece qualquer tipo de limitação ao empreendimento, possibilitando-se que obras causadoras de significativo impacto sejam licenciadas pelo procedimento simplificado da LAC.

Ora, não é incomum que obras de ampliação e pavimentação sejam causadoras de significativo impacto (como a transformação de estrada de terra em uma rodovia pavimentada), sendo temerária a genérica autorização de licenciamento por LAC, sem necessidade de avaliar-se a importância de realização de EPIA/RIMA.

Novamente, vale mencionar violação ao art. 225, § 1º, IV, CF. Destaca-se que, atualmente, há a exigência da realização de EPIA/RIMA para “estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento” (art. 2º, I, Res. CONAMA 1/86).

3.7. Desvinculação entre o licenciamento e a certidão de uso do solo e parcelamento e ocupação urbana

O art. 16 fixa que o licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo, bem como independe de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama.

Tendo em vista que, com o avanço da tecnologia, é possível a espacialização e georreferenciamento do empreendimento por meio de imagens, havendo a possibilidade de conferência de que a área de instalação do empreendimento está compatível com a lei de uso do solo e com o plano diretor do município. Ou seja, é possível verificar se foram observadas as disposições concernentes ao ordenamento territorial local (art. 30, III e 182, CF e art. 40 e disposições do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001) e ao zoneamento ambiental (Lei 6.938/1981, art. 9º, II), tal se mostra, de fato, despidendo.

No entanto, deve haver disposição clara sobre a necessidade de observância do regramento mencionado, bem como meios para se fazer essa conferência locacional e, por certo, condicionar a expedição de licença ambiental a essa exigência.

3.8. Limitação a condicionantes e a possibilidade de “justificativa técnica” para seu descumprimento e sua revisão

Inicialmente é interessante sublinhar que o art. 13 traz uma série de limitações às condicionantes a serem fixadas pelo órgão ambiental, limitando a possibilidade de que as condicionantes considerem e versem sobre impactos ambientais indiretos, reflexos ou acumulados na área de influência indireta do empreendimento ou da atividade.

Trata-se de situação que não condiz com a realidade do licenciamento ambiental de obras/atividades capazes de gerar impactos socioambientais diretos e indiretos, ademais de interagirem com outros empreendimentos e, mesmo, contribuírem com o agravamento da situação socioambiental presente na localidade em que se instalem. Um novo empreendimento pode, igualmente, ser responsável por agravar uma dada situação, ainda que tenha sido causada por uma omissão do Poder Público.

Daí, em determinados casos, é interessante que condicionantes do licenciamento possam vir a se apresentar como respostas, inclusive sob o pálio da compensação de impactos diretos/indiretos, o que vem a ser drasticamente limitado pelo presente PL.

O §9º do **art. 13** se soma à lista de discricionariedades possibilitadas pelo PL à autoridade licenciadora. Traz a previsão de descumprimento de condicionante “sem a devida justificativa técnica”, o que sujeita o empreendedor a sanções penais e administrativas.

A previsão contida no texto de que o descumprimento seja lastreado por “justificativa técnica” vai muito além de qualquer previsão relativa a caso fortuito ou força maior. A incerteza gerada pela discricionariedade contida no bojo da previsão traz questionamentos: O que será uma justificativa técnica? Quem irá avaliar a justificativa, para potencialmente escusar o empreendedor do descumprimento de suas condicionantes? Serão justificativas técnicas elementos operacionais técnico-financeiros do empreendedor e que deveriam por ele ter sido avaliados e antecipados?

Além disso, o artigo em comento, ao tratar sobre os objetivos prioritários da licença, não menciona qualquer preocupação que envolva a nova realidade climática, seja do ponto de vista de mitigação dos efeitos da atividade econômica no clima, seja do ponto de vista da adaptação.

Ressalte-se, aliás, que a questão climática não se faz presente no PL, de forma alguma, o que desde logo é ponto merecedor de reparo, à luz da importância do tema e de sua clara conexão com o licenciamento ambiental.

3.9. Manutenção de histórico de aprovações e rejeições de empresas e técnicos habilitados a realizar estudos e auditorias ambientais

O **art. 30** trata, em seu parágrafo único, da necessidade de manutenção de um subsistema de informações do qual conste o histórico individualizado de equipes técnicas responsáveis pela elaboração de estudos ambientais, contendo o histórico de aprovações, rejeições, pedidos de complementação e fraudes. A necessidade de manutenção do histórico previsto pode ser problemática para a sistemática de proteção ambiental, uma vez que se evidencia que o foco do estudo ambiental é a aprovação do projeto (qualquer que seja) e não a qualidade do estudo desenvolvido e a correção das informações prestadas. A manutenção do histórico proposto pode vir a fomentar eventual supressão de informações ou prestação de informações incompletas ou inadequadas para atingir o fim (aprovação), para que se tenha um registro mais positivo.

Ademais, a proposta abre margem para situações de desrespeito ao devido processo legal, pois esse cadastro estaria, de certa forma, fazendo um pré-julgamento de determinados profissionais/consultorias a partir de erros em trabalhos anteriores, sem haver-lhes dado qualquer oportunidade de se defender.

3.10. A participação pública: dificuldades

Os **arts. 35 a 37** tratam da sistemática da participação pública no procedimento de licenciamento. Dentre suas previsões, alguns elementos que colocam em risco a efetividade da participação são notáveis.

Inicialmente, tem-se que o PL não contém qualquer previsão relativa à consulta livre, prévia e informada (nos moldes e parâmetros da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário). Além disso, há uma indefinição para a realização de audiências públicas (onde seriam, em qual o formato - se presencial, virtual ou híbrido), sendo que tal indefinição funciona como uma lacuna que pode vir a transformar audiências

públicas em atos meramente formais, esvaziando-se a possibilidade de real participação popular, contemplando os povos e comunidades afetadas.

Ademais, falta previsão acerca dos resultados da participação pública, como serão catalogados, qual será o peso para decisões finais, qual a importância de se fundamentar decisões considerando a participação pública, dentre outros.

Observe-se que o que se pretende nos dispositivos mencionados é dificultar a participação popular no caso de necessidade de realização de audiência pública, visto que é prevista apenas uma audiência e para realização de mais de uma, necessário se faz decisão “motivada pela inviabilidade de realização de um único evento, pela complexidade da atividade ou do empreendimento, pela amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou pela ocorrência de caso fortuito ou força maior que tenha impossibilitado a realização da audiência prevista” - § 2º do art. 36.

É importante lembrar que tramita no Congresso Nacional a mensagem do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (“Acordo de Escazú”), assinado em Nova York, em 27 de setembro de 2018, texto que certamente trará contribuições significativas aos chamados “direitos de acesso” em matéria ambiental já presentes na normativa brasileira. E, por óbvio, com reflexos no processamento dos pedidos de licenciamento ambiental.

O dispositivo em comento fere, portanto, os princípios da publicidade e do participação popular, bem como o dever constitucional estatuído na segunda parte do art. 225 que, ao garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos, também impõe ao Poder Público e à coletividade “o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Há, pois, um nítido cerceamento do direito de acesso e manifestação da população, principalmente a diretamente atingida pelo empreendimento.

3.11. Prazo para a inadmissão do requerimento de licença, competência supletiva

O §2 do art. 43 fixa que o requerimento de licença não será admitido se o órgão licenciador, dentro de 15 dias, verificar que o estudo ambiental não apresenta os requisitos do TR. Todavia, a referida previsão é desacompanhada de elementos que prevejam o procedimento a ser adotado em casos nos quais a autoridade licenciadora observe que o estudo ambiental não apresenta requisitos mínimos após o referido prazo de 15 dias. Cria-se um perigoso vazio na previsão: caso ultrapassados os 15 dias a consequência será que a previsão contida no artigo deixará de ser aplicada e o estudo deverá ser recebido mesmo que sem seus requisitos?

Já o § 3º do artigo 43 fala na competência supletiva para o licenciamento ambiental. Trata-se da abertura de possibilidade ao empreendedor de solicitar seja seu pleito de licenciamento apreciado pelo órgão do Estado ou da União (no caso de licenciamento pleiteado anteriormente junto ao município ou ao Distrito Federal), quando esvaído o prazo de apreciação do pedido de licenciamento pelo órgão competente, sem que tenha sido proferida decisão administrativa.

O dispositivo em comento remete aos termos do § 3º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011. Essa norma, todavia, determina a instauração automática da competência supletiva por decurso de prazo, ao passo que o PL exige requerimento do empreendedor.

Num caso, como no outro, se está diante de situação que pode ser, no mínimo, contraprodutiva para a análise de pleito de licenciamento, na medida em que o processo deverá ser reiniciado em órgão que opera noutro nível federativo, reabrindo-se prazos, estabelecendo-se eventualmente novo termo de referência, exigindo-se novos documentos/estudos, enfim, comprometendo justamente o que se pretende (estima-se) seja privilegiado com essa possibilidade, que é a celeridade processual.

Note-se, outrossim, que poderá eventualmente ser mais interessante ao empreendedor seguir aguardando resposta da Administração - e, assim, continuar operando sob o manto da licença ambiental em curso de renovação, por exemplo - do que buscar seja instaurada a competência supletiva, nos termos do dispositivo. Essa situação remete, ainda que indiretamente, à possibilidade de escolha do órgão licenciador - até mesmo pelo reconhecido

descumprimento de prazos nesses processos pelos órgãos ambientais pátrios, em todos os níveis federativos.

3.12. Fixação de que autorizações e outorgas devam ser expedidas previamente ou concomitantemente à licença

O **art. 47** prevê que autorizações e outorgas a cargo de órgãos componentes do Sisnama que sejam necessárias à atividade licenciada devem ser expedidas previamente ou concomitantemente à licença. Deve-se também incluir outorgas ou autorização de órgãos não integrantes do Sisnama, como a Agência Nacional de Águas, a quem incumbe “outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União...” (art. 4º, IV, Lei 9.984/2000) ou quando houver atribuições a outros órgãos, não integrantes do Sisnama no âmbito dos Estados da Federação).

3.13. Previsão, sem limitação, de possibilitar estudos em UC

O **art. 49** prevê que, quando exigidos pela autoridade licenciadora, estudos técnicos podem ser realizados em quaisquer categorias de Unidades de Conservação, mediante mera comunicação ao órgão gestor da Unidade.

A previsão legal proposta, contudo, não traz informações claras quanto às situações que podem ensejar essa possibilidade, como tampouco quaisquer limitações para tanto - o dispositivo limita-se a tratar da minoração dos efeitos da interferência (§1º).

Essa situação remete à possível desconsideração das especificidades e dos planos aplicáveis a cada UC, ao ensejar a realização de pesquisas que violem seus planos de uso e manejo, e até que comprometam a integridade dos atributos que justificaram sua criação e proteção, principalmente em se tratando de UC de Proteção Integral, onde se admite somente o uso indireto dos seus recursos naturais (art. 7º, § 1º, Lei 9.985/2000).

3.14. Retira-se a restrição relativa à emissão da licença apenas após a autorização do órgão responsável pela administração da área de conservação

O art. 58 traz alterações substanciais ao §3º do artigo 36 da Lei 9.985/2000, eis que a regra atual condiciona a expedição de licença ambiental a empreendimento que afete UC específica à autorização do órgão responsável por sua administração, o que é retirado na proposta do PL.

Em suma, a alteração proposta retira a necessidade de autorização do órgão responsável pela administração de UC para atividade de empreendimento que afetar a referida Unidade de Conservação ou sua zona de amortecimento, conforme já disposto no item 2.7.

Tal previsão acaba por fazer com que a lei de licenciamento facilite intervenções em unidades de conservação e fragilize a proteção concedida a tais unidades, ao autorizar atividades poluidoras dentro dos parâmetros pretendidos pelo PL no art. 40, sem vinculação com a manifestação da autoridade envolvida, mantendo apenas a parte final do parágrafo mencionado quanto à necessidade de compensação.

3.15. Obrigação de que os órgãos licenciadores elaborem relatórios de impactos prevenidos, minimizados e compensados

O art. 56 traz a obrigação de que os órgãos licenciadores elaborem relatórios com avaliação dos “impactos prevenidos, minimizados e compensados, das boas práticas observadas e dos benefícios ambientais decorrentes dos processos de licenciamento” com base no desempenho ambiental dos empreendimentos licenciados.

Apesar de, em princípio, não haver problemas com essa previsão - que pode, inclusive, ser tida como louvável, sob o ponto de vista de uma avaliação constante da atuação do órgão ambiental - , ela retoma a lacuna do PL acerca da falta de previsão relativa ao monitoramento e acompanhamento de empreendimentos licenciados.

Ademais, a obrigação de elaboração de relatórios contendo informações reunidas de todas as atividades licenciadas por certo dependeria recursos (financeiros e humanos) de órgãos ambientais que muitas vezes já não contam com os recursos necessários para realização eficaz de suas funções principais.

É nesse contexto que o art. 56 propõe análises comparativas dos empreendimentos licenciados, do contexto no qual se inseriam antes e depois do licenciamento, considerando-se cenários apresentados nos estudos ambientais para realizar uma avaliação das práticas e benefícios de cada empreendimento.

3.16. Retirada da modalidade culposa do crime de conceder licença em desacordo com normas ambientais

O **art. 60** do PL revoga o parágrafo único do artigo 67 da Lei 9.605/98. Assim, o PL propõe a exclusão da modalidade culposa do crime cometido por funcionário público de conceder licença, autorização ou permissão em desacordo com normas ambientais. Na prática, o referido delito só poderia então ser punido em sua modalidade dolosa, o que dificultaria a subsunção jurídica ao tipo penal e poderia possibilitar, em último caso, a impunidade.

3.17. Retirada da obrigação de apresentação do EIA/Rima para empreendimentos na zona costeira

Também em seu **art. 60**, o PL propõe a supressão do §2º do artigo 6 da Lei 7.661/88, norma que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

A supressão acima mencionada remete a não mais se exigir EPIA/RIMA para o licenciamento de atividades de "parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira".

Na prática, diminui-se a exigência legal para o licenciamento de atividades/empreendimentos a serem realizados em zonas merecedoras de proteção especial, possibilitando que tais licenciamentos sejam amparados por outros estudos e por diferentes tipos de licenças.

4. Notas Positivas

4.1. Sinima - Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente

A alusão ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente está contida nos arts. 31 a 34 do PL. Segundo a proposta, o Sinima funcionaria como uma integração de subsistemas e informações sobre licenciamento ambiental, com dados a serem mantidos pelas autoridades licenciadoras. As informações disponíveis no sistema seriam públicas e eletrônicas e o sistema funcionaria com informações georreferenciadas e com a manutenção das informações provenientes de cada processo de licenciamento, sendo que o conteúdo de estudos de impacto ambiental e outros estudos passariam a compor o acervo da autoridade licenciadora.

Ainda que o SINIMA tenha sido instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, a alusão a esse amplo sistema de informações em matéria ambiental pode ser interessante, na medida em que enseja ao mesmo ganhar a devida atenção por parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Isso, pelo fato de que o SINIMA nunca funcionou adequadamente e que a informação ambiental se apresenta, hoje, muito mais presente nos sistemas específicos de informação setorial - recursos hídricos, saneamento, resíduos sólidos, irrigação - do que devidamente abarcadas num sistema que compreenda o todo.

Dar efetividade ao SINIMA representa não apenas reforçar as condições de garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como também ensejar uma atuação mais eficiente aos órgãos ambientais, às estruturas de controle e, por certo, ao

terceiro setor, num momento em que o Acordo de Escazú está em processo de integração ao direito pátrio.

4.2. Relatório dos órgãos licenciadores sobre as condições de recursos humanos, financeiros e institucionais.

O art. 55 do PL traz a previsão que, de forma imediata, teria o maior potencial de trazer benefícios ao meio ambiente - e também para os empresários que dependem de órgãos licenciadores para sua atividade. O referido artigo traz a previsão de que os órgãos licenciadores deveriam “apresentar aos respectivos chefes dos executivos relatório sobre as condições de recursos humanos, financeiros e institucionais necessárias”.

O contexto no qual se insere o PL analisado é de um sucateamento e “cupinização” de diversos órgãos ambientais, que acabam tendo de funcionar sem as condições de recursos humanos, econômicas e institucionais necessárias. O resultado é - dentre outros - a mora nas análises necessárias, a incapacidade técnica de realizar todas as avaliações exigidas, a insegurança tanto de servidores - sem respaldo para analisar e/ou decidir - como de empreendedores - à mercê dessa situação de inoperância.

Uma clareza maior sobre as condições reais dos órgãos ambientais - passando pela quantidade de técnicos capacitados para cada tipo de análise, pela quantidade de estudos a serem avaliados, pela quantidade de empreendimentos a serem vistoriados e denúncias a serem apuradas - poderia resultar em um entendimento diverso daquele apresentado pelo PL 2159/2021 (de que é necessário criar diversos tipos de licenças, procedimentos e prazos para “desburocratizar” a atividade).

A burocracia diz respeito à técnica e procedimentos necessários, mas a mora e as incertezas que empreendedores encontram nos órgãos ambientais resultam não de burocracia, mas de seu sucateamento. Mais necessário do que modificar procedimentos, regulamentos, leis e prazos seria modificar a dinâmica de trabalho, possibilitando aos órgãos um trabalho

minucioso, independente e com pleno gozo dos recursos humanos, financeiros e institucionais que necessitam.

4.3. Vedação à emissão de licença com validade indeterminada

O art. 6, §2º veda a emissão de licenças por período indeterminado. Trata-se de uma previsão importante e que garante um patamar mínimo de fiscalização e acompanhamento das atividades e empreendimentos cobertos pelo manto da licença ambiental.

5. Ponderações Finais

Na justificativa apresentada pelo Deputado Luciano Zica ao propor o então PL 3729/2004, a “insegurança jurídica” foi uma das principais razões citadas para tratar da necessidade de uma lei geral de licenciamento ambiental. O texto do PL 2159/2021, que chega ao Senado Federal, transforma a suposta insegurança jurídica decorrente da ausência de regulamentação sobre o licenciamento ambiental em uma “segurança” que garante a ausência de proteção ambiental e a violação contumaz ao princípio da impessoalidade como regra.

Nesse sentido, há um elemento notável que atravessa todo o projeto: trata-se da sistemática de indefinições e da concessão de amplo poder discricionário às unidades federativas e seus respectivos órgãos licenciadores, que poderão gozar de um enorme leque de possibilidades para criar exceções às regras previstas, podendo fazê-lo caso-a-caso.

Na busca pela segurança jurídica, assegura-se que órgãos ambientais poderão tomar decisões amplamente discricionárias e absolutas, impondo-se até mesmo sobre Unidades de Conservação já estabelecidas e mesmo que contra o posicionamento de outras autoridades (como, por exemplo, a possibilidade de se ignorar o posicionamento da FUNAI em caso em que o licenciamento envolver áreas ocupadas por populações tradicionais).

O PL 2159/2021 abre as portas dos órgãos ambientais e do Executivo para todo influxo de interesses⁶. Ao maximizar as subjetividades e os poderes locais, a proposta viabiliza uma ampla autonomia aos entes federados e seus órgãos ambientais para que criem suas próprias regras, tudo lastreado, dentre outros elementos, pelo poder de definirem tipologias de atividades, os estudos ambientais aplicáveis, pela ausência de uma lista mínima de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental ou ao EPIA/RIMA, pela criação da possibilidade de definição “de licenças específicas por ato normativo dos entes federativos”, pela possibilidade de aplicar “outras condições cabíveis”, pela flexibilização de procedimentos por meio da Licença Ambiental Única, da Licença por Adesão e Compromisso e das modalidades de aproveitamento de estudos ambientais, diagnósticos e até emissão de licença conjunta, como pela flexibilização da própria necessidade de licença ambiental anterior por meio da Licença de Operação Corretiva, além da fragilização do intuito de promover o desenvolvimento sustentável, que lastreia a emissão da licença, por meio de sua renovação automática.

Há, ainda, uma total subversão à ordem atualmente vigente quanto à necessidade do licenciamento trifásico, uma vez que se dá ênfase, com ampla possibilidade de aplicação, às licenças por Adesão e Compromisso e a de Operação Corretiva, que poderão ser utilizadas para todos os empreendimentos. Ambas as licenças configuram-se como caminhos bem mais fáceis de serem trilhados, porém sem nenhuma preocupação com os impactos ambientais causados pelos empreendimentos ou com a proteção ambiental, em total afronta ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido na Carta Magna brasileira.

O PL 2159/2021 conta com dispositivos flagrantemente inconstitucionais. Dificulta-se a participação popular, ignora-se a necessidade de consulta livre, prévia e informada, e restringem-se direitos de populações tradicionais.

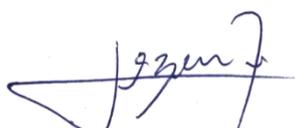
Trata-se, portanto, de proposta ultrapassada e incapaz de se inserir no contexto e na realidade em que é proposto. Ignora, por completo, a realidade das mudanças climáticas e a necessidade de pensar (e agir) para uma proteção integrada do meio ambiente, considerando, dentre outros, elementos de adaptação e mitigação climática.

⁶ Ver tópico 2.2.

Além dos principais destaques negativos, elencados no tópico 2, o presente parecer conta também com uma compilação de outros elementos problemáticos no escopo do PL 2159/2021, tratados no tópico 3. O que se demonstra, pelo conjunto da análise realizada, é que o projeto em voga, se tornado lei, trará danos e uma profunda desproteção socioambiental que ultrapassa o próprio tema do licenciamento ambiental.

O PL 2159/2021 reafirma a constatação de Wackernagel e Rees que, ainda no século XX, apontaram que “o politicamente aceitável é ecologicamente desastroso, ao passo que o ecologicamente necessário é politicamente impossível”⁷. O que se tem no projeto analisado é que a busca política pela “segurança jurídica” em matéria ambiental coloca em risco o próprio meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos das presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, a rejeição do PL 2159/2021 se mostra necessária para efetivação do princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental.



Ubiratan Cazetta

Presidente

⁷ Wackernagel M, Rees W. 1998 *Our ecological footprint: reducing human impact on the earth*. Vancouver, Canada: New Society.