



ANÁLISE TÉCNICA E RECOMENDAÇÕES

MINUTA DO PROJETO DE LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, EM NEGOCIAÇÃO NO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (VERSÃO DE 17/01/2017)

A minuta mantém os princípios e fundamentos essenciais do licenciamento ambiental. Incorpora pontos da proposta anterior apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente e do substitutivo ao PL 3.729/2004, do relator, deputado federal, Ricardo Tripoli (PSDB) e descarta retrocessos e problemas legais do substitutivo do deputado federal, Mauro Pereira (PMDB-RS), ambos prontos para votação na Câmara Federal.

A localização do empreendimento continua como principal critério para determinar a avaliação do licenciamento, associado ao grau de relevância ambiental da área, definido no Mapa das Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente, elaborado em 2004 e que deveria ter sido atualizado no prazo máximo de dez anos, vencido em 2014.

A adoção do grau de relevância ambiental da área poderia ser objeto de regulamento mais atualizado pelo CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, para contemplar outros instrumentos como o plano nacional de recursos hídricos e de bacias hidrográficas, o zoneamento econômico ecológico, restrições do SNUC, questões relacionadas à adensamentos urbanos, escassez e clima.

Embora o Mapa de Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade do MMA constitua importante instrumento de gestão, sua adoção para definição do grau de relevância ambiental da área deve ser integrada aos demais instrumentos e políticas públicas correlatas.

O texto define prazos mais ágeis para os órgãos ambientais se manifestarem sobre a licença e reduz prazos para atividades ou empreendimentos que possuam seguros, garantias ou finanças ambientais.

Aperfeiçoa a técnica legislativa e equilibra o número de artigos à proposta do substitutivo do relator, deputado federal, Ricardo Tripoli, com 44 artigos, reduzindo de 70 para 46 artigos.

Não permite o chamado “licenciamento flex”, que certamente levaria à judicialização e vincula concessões ao agronegócio, dispensando da necessidade de licenciamento ambiental a pecuária extensiva e a agricultura em área rural consolidada, mediante prévia adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

A participação social e a disponibilização de dados e informações, principais fundamentos do licenciamento ambiental, deveriam merecer maior ênfase e inovação no projeto de lei. O texto repete vícios recorrentes de legisladores no que se refere ao papel do empreendedor para o caso



de sigilo de informações previstas em Leis de segurança nacional e da sociedade, de matéria econômica e ou autoral, os quais não se aplicam ao direito ao acesso à informação ambiental.

Flexibiliza exigências na concessão de licenças, como o não fornecimento de certidão de uso do solo e de outorgas. A certidão de uso do solo, prerrogativa vinculante nas normas vigentes, reforça o preceito Constitucional da competência soberana dos Municípios para definir a viabilidade locacional do empreendimento ou atividade, por meio do ordenamento territorial.

Desvincula também a outorga, importante instrumento de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, das exigências para o licenciamento ambiental. A Agência Nacional de Águas e os órgãos estaduais responsáveis pela concessão de outorgas de uso da água atuam de forma integrada com o SISNAMA, especialmente quando o licenciamento ambiental envolve questões relacionadas aos recursos hídricos.

Além da Avaliação Ambiental Estratégica contemplada nesta última versão, a Avaliação Integrada é também um instrumento essencial para aprimoramento do licenciamento ambiental e que deve constar da Lei Geral.

Atividades dispensadas do licenciamento Ambiental:

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

§ 1º Atividades, serviços e obras de melhoria, modernização, manutenção e ampliação de capacidade em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão de atividades ou empreendimento já licenciados poderão ser autorizados na própria LO, LI/LO, LAU ou LOC.

A ampliação da capacidade em instalações pré-existentes demanda nova análise técnica dos órgãos ambientais e não pode ser concedida automaticamente, principalmente para as atividades com potencial impacto ambiental, periculosidade e de risco. Esse dispositivo permitiria, por exemplo, que duplicações de rodovias pudessem ocorrer sem novas análises de traçados e impactos, ou até mesmo, ampliação da capacidade de reservatórios de rejeito de minério, entre outros.

Recomendamos incluir no § 1º, mediante nova análise da autoridade licenciadora:

§ 4º. O licenciamento ambiental do **manejo e exploração de florestas nativas e formações sucessoras** será realizado nos termos da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, e demais legislações aplicáveis.

Recomendamos: incluir expressamente a Lei da Mata Atlântica (11.428, de 22 de dezembro de 2006) no parágrafo acima.



Flexibilização de exigências para licenciamento – SISNAMA

Acaba com a obrigatoriedade de apresentação da certidão de uso do solo, de outorga de uso da água e supressão de vegetação para o processo de licenciamento ambiental.

Art. 11. 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, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

A tramitação do processo de licenciamento ambiental sem esses instrumentos pode gerar insegurança jurídica e conflito entre os sistemas de meio ambiente e recursos hídricos que dependem da gestão integrada. Agregar todos os instrumentos e licenças em único processo aumenta a eficiência, reduz burocracia, custos e prazos.

A Certidão de Viabilidade de Uso do Solo é vinculante e deve ser exigida.

Além das condições ambientais, a localização do empreendimento deverá levar em conta a sua conformidade com a legislação municipal de uso e ocupação do solo onde será instalado. Essa análise, apesar de não ser realizada pelo órgão ambiental condutor do licenciamento, é um dos pré-requisitos imprescindíveis ao procedimento de licenciamento ambiental.

A Resolução Conama nº 237 de 1997, estabelece como **obrigação**, que conste do processo de licenciamento ambiental a certidão do município atestando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com as leis que preveem as peculiaridades e especificidades locais.

*“Art. 10 - § 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, **obrigatoriamente**, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável **ao uso e ocupação do solo** e, quando for o caso, **a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água**, emitidas pelos órgãos competentes.”*

Há, portanto, obrigatoriedade de se fazer constar no processo de licenciamento ambiental a certidão de conformidade ou viabilidade emitida pelo Município onde se localiza o empreendimento. Trata-se de ato administrativo que vincula o prosseguimento do licenciamento às análises de viabilidade ambiental, para a qual se exige correlação com as regras de uso e ocupação do solo.

O município é parte integrante do SISNAMA e deve participar de forma integrada do processo de licenciamento, por meio de diálogo entre os órgãos envolvidos, para que busquem a melhor alternativa ao empreendimento licenciável, sendo, contudo, a decisão final, em âmbito administrativo, no caso do uso do solo, competência Constitucional do Município envolvido.



A Constituição Federal é clara ao conferir aos Municípios a atribuição de promover a gestão e uso do solo no seu território. (art. 30, inciso VIII.) O órgão ambiental deverá exigir do Município a documentação devida, que, por sua vez, poderá se manifestar de forma favorável, emitindo a certidão, ou desfavorável à localização proposta.

A outorga de uso da água

A outorga de direito de uso de recursos hídricos é um instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecido no inciso III, do art. 5º da Lei Federal nº 9.433/97. Tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos.

Compete à Agência Nacional de Águas - ANA outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, bem como emitir outorga preventiva e a emissão da reserva de disponibilidade hídrica para fins de aproveitamentos hidrelétricos. Os Estados são responsáveis pela outorga de uso das águas superficiais, em rios de domínio estadual e das águas subterrâneas, com as mesmas finalidades.

A outorga é o ato administrativo mediante o qual o poder público outorgante (União, Estado ou Distrito Federal) faculta ao outorgado o direito de uso de recursos hídricos, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato.

Eventuais licenças de empreendimentos e atividades que usem água e ou gerem efluentes que dependem de outorga de captação, lançamento ou reservação, correm o risco de se tornarem inócuas para os casos em que a outorga, avaliada isoladamente, não possa a ser concedida pelo órgão outorgante em razão de uso incompatível, indisponibilidade ou outras restrições específicas.

Os órgãos responsáveis pela outorga de uso da água integram o SISNAMA de forma direta, por meio da participação no Conama e nos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Reforçamos ainda que a integração dos sistemas de meio ambiente, recursos hídricos, saneamento e saúde, é essencial para a gestão integrada.

Assegura o sigilo das informações:

Art. 27. É assegurado o sigilo das informações obtidas no processo de licenciamento ambiental quando protegido por lei, cabendo ao empreendedor informar o fato à autoridade licenciadora.

Infringe o artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal, “todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da Lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à **segurança da sociedade e do Estado**.”



Portanto, com base na CF que estabelece somente duas hipóteses de sigilo da informação, em casos de segurança do Estado e da sociedade, caberia somente ao Poder Público, definir e apontar os casos previstos em Lei e não ao empreendedor informar o fato à autoridade licenciadora.

O artigo 37 da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, poderia, quando muito, focar o § 2º, da Lei 10.650/2003 que assegura o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais.

A Lei do Direito à Informação Ambiental

A Lei 10.650/2003 sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos do SISNAMA, reforça preceitos da Constituição Federal e da Convenção de Aarhus (1988) voltada a garantir o direito ao acesso à informação, à participação do público e à justiça, em matéria ambiental.

Garante o acesso a documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, bem como a todas as informações ambientais que estejam sob guarda dos entes do SISNAMA, especialmente as relativas à qualidade do meio ambiente; políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; substâncias tóxicas e perigosas; diversidade biológica e transgênicos (OGM's).

A Lei n. 7.347/85 que instituiu a Ação Civil Pública, importante instrumento na defesa dos direitos difusos e do meio ambiente, também trata do direito de acesso à informação.

Essa questão merece atenção especial na Lei Geral do Licenciamento Ambiental, pois, apesar dos instrumentos vigentes de acesso à informação ambiental no Brasil, temos sofrido constantes tentativas de limitação desse direito. A Lei dos Agrotóxicos, 7.802, de 11 de julho de 1989, protegeu o acesso e a disponibilização de informações sobre os produtos que menciona. Foi, em parte, alterada pela Lei n. 9.974/2000 e, em seguida, regulamentada por sucessivos decretos.

O Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei n. 8.078/90, obrigou o comerciante, o fabricante e o fornecedor a informar todos os detalhes técnicos e científicos de seus produtos, para que o consumidor saiba o que está comprando e como manusear corretamente o que está adquirindo, classificando o direito à informação como um direito difuso, de natureza indivisível. A Lei da Biossegurança também garante a todos os cidadãos o acesso a informações sobre atividades suscetíveis de afetar a saúde e segurança, bem como sobre os procedimentos em caso de acidentes.



A Lei n. 8.159/1991 que instituiu a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, na prática, abriu caminho para o surgimento de normas sobre a salvaguarda de documentos públicos de caráter sigiloso, como, por exemplo o Decreto n. 4.553/2002, que criou o conceito de sigilo eterno, permitindo a renovação indefinida do prazo máximo de 50 anos para a não-divulgação de determinados documentos. Porém, isso se aplica a documentos públicos.

Recentemente houve pressão setorial com atos administrativos localizados, no sentido de manter em sigilo informações constantes do CAR – Cadastro Ambiental Rural, fato que reforça a necessidade de atenção especial das organizações civis e da SOS Mata Atlântica a esse tema.

O acesso à informação e a dados é pressuposto essencial para que haja participação social e transparência nos processos de licenciamento ambiental.

Fere o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Abre precedente (Art. 38) para processos de licenciamento, por meio de estudos de viabilidade de empreendimentos e atividades **em todas as categorias** de unidades de conservação de domínio público previstas na Lei no 9.985/2000 (SNUC), mediante autorização prévia do órgão gestor da unidade.

A Constituição Federal em seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, diz que é vedada a utilização dos espaços territoriais especialmente protegidos que comprometa a integridade dos atributos que justificaram sua proteção.

A proposta é incompatível com o que estabelece o SNUC para as **Unidades de Proteção Integral**, descritas no Art. 8º:

- I - Estação Ecológica;
- II - Reserva Biológica;
- III - Parque Nacional;
- IV - Monumento Natural;
- V - Refúgio de Vida Silvestre.

A proteção integral tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. Nessas áreas é proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Recomendamos: incluir no artigo 38, “exceto nas Unidades de Proteção Integral, descritas no Art. 8º, da Lei 9.985/2000.