

## POSITION PAPER

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL APROVADO NO CONGRESSO NACIONAL**

A permissão para a tragédia da qualidade ambiental como bem comum do povo

Severino Soares Agra Filho

*Professor Titular do Departamento de Engenharia Ambiental /UFBA**Autor do livro "O Licenciamento Ambiental no Brasil"**severino@ufba.br***1 INTRODUÇÃO**

O Projeto de Lei (PL) do Licenciamento Ambiental aprovado pelo Congresso Nacional, além de representar um flagrante retrocesso para a gestão ambiental no Brasil, se constitui em um gravíssimo conflito com a Constituição Federal, que determina o direito dos brasileiros de possuir uma qualidade ambiental como bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida (grifo nosso), como também no propósito preventivo e de precaução como função precípua do Licenciamento ambiental (Brasil, 1988, art. 225). Os fundamentos conceituais bem como as medidas previstas de infrigimento do arcabouço institucional, que sustentam essa constatação, serão desenvolvidos nas considerações a seguir.

A Política Nacional de Meio Ambiente-PNMA (BRASIL, 1981), refletindo as diretrizes emanadas da Conferência das Nações Unidas (ONU, 1972) sobre o Ambiente Humano, estabelece como objetivo primordial assegurar a qualidade ambiental como base para o desenvolvimento apropriado à dignidade a qualidade ambiental da vida humana. Nesse propósito, a PNMA constitui o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), como estrutura de governança, composto pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e abrangendo diversas instituições governamentais nos diversos níveis da federação, bem como as representações da sociedade civil e empresariais. Essa estrutura se reproduz nas esferas estaduais e municipais. Para sua implementação, foram estabelecidos ainda os instrumentos de gestão ambiental, entre os quais destacamos o licenciamento ambiental e avaliação de impactos ambientais.

A Constituição Federal (Brasil, 1988) empondera os objetivos da PNMA ao determinar

no artigo 170 que "a ordem econômica" tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...], VI - defesa do meio ambiente, [...] (grifo nosso). e no artigo 225 que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, (grifo nosso).

Para o cumprimento desse propósito, o art. 225 especifica no seu parágrafo 1º a responsabilidade do Poder Público de assegurar a efetividade desse direito, incluindo entre outras incumbências:

[...] preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (inciso I) (grifo nosso).

[...] definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (inciso III) (grifo nosso).

[...] 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; (inciso IV) (grifo nosso).

Cabe ressaltar que o inciso IV estabelece uma relação direta entre o licenciamento ambiental (LA) e avaliação do impacto ambiental (AIA). Desse modo, se torna uma determinação constitucional, como também deverá ser observado nos critérios de exigibilidade da AIA para concessão do LA.

Esse arcabouço institucional foi coroado com

a promulgação da Conferência das Nações Unidas (ONU,1992) sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, quando foram firmados por 172 países diversos acordos<sup>1</sup>, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que proclamou 27 princípios plenamente convergentes com as determinações da nossa Constituição Federal, entre os quais destacamos:

Princípio 3 O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras. (Grifo nosso).

Princípio 4 Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste; (grifo nosso).

Princípio 10 A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos; (grifo nosso).

Princípio 15 Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental; (grifo nosso).

Princípio 17 A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio

ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente (grifo nosso).

O destaque desses princípios orientadores, denota a relevância e necessidade de se considerar a qualidade ambiental como base de sustentação do desenvolvimento sustentável<sup>2</sup> (princípio 4), consignando a perspectiva que o simples crescimento econômico não assegura o desenvolvimento pleno nas suas diversas dimensões (sociais, ecológicas e econômicas, como também reitera a indispensável participação da sociedade no processo decisório (princípio 10), o princípio da precaução como critério a ser adotado em condições de incertezas (princípio 15) e a importância da avaliação do impacto ambiental como instrumento preventivo de gestão ambiental (Princípio 17).

Diante dessas determinações e sobretudo a complexidade analítica requerida nas apreciações e condução da gestão, o licenciamento ambiental (LA) e a avaliação de impactos ambientais (AIA) têm sido os principais instrumentos de gestão ambiental disponíveis e aplicados que podem propiciar objetivamente a efetividade dos direitos e propósitos constitucionais, na medida em que possibilitam avaliações prévias indispensáveis para inserir alternativas nas pretensões de ações humanas visando sua compatibilidade com a qualidade ambiental.

Nessa perspectiva, o licenciamento ambiental (LA) foi instituído como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente<sup>3</sup> visando introduzir uma avaliação preventiva como forma de induzir formas apropriadas nas intervenções e atividades humanas que possam ocasionar significativas modificações ao ambiente. Para tanto, torna-se imperativo que as ações e atividades que possam ocasionar ameaças à qualidade ambiental, atual e futura, sejam submetidas a uma avaliação prévia dos impactos potenciais que elas possam representar, conforme consignado pela Constituição Federal<sup>4</sup>, mencionado anteriormente.

Para lograr seus propósitos preventivos e engendrar alternativas sustentáveis, o mérito de avaliação primordial do licenciamento ambiental consiste na *apreciação prévia da pertinência e da compatibilidade ambiental* entre as formas de uso

<sup>1</sup> Convenção sobre Diversidade Biológica; Convenção para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca; Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; Declaração de princípios sobre o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas; e a Agenda 21.

<sup>2</sup> Este princípio expressa a visão que a busca da qualidade ambiental não é conflitante com os objetivos da sustentabilidade do desenvolvimento.

<sup>3</sup> Art.9, inciso IV da lei n° 6938/81.

<sup>4</sup> Inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

e interferências ambientais requeridos pelas ações e atividades, em cada realidade ambiental. Diante deste escopo analítico, torna-se indispensável que a apreciação desenvolvida compreenda uma análise procedimental e, sobretudo, uma análise substantiva. (Sadler, 1996) [grifo nosso] A análise procedimental restringe-se à apreciação da suficiência da informação e do cumprimento de requerimentos normativos estabelecidos, ou seja, se constitui essencialmente em uma aferição dos dados e do cumprimento de requisitos básicos preliminares para a análise dos impactos. A análise substantiva abrange uma apreciação técnica mais analítica da qualidade das informações e principalmente de considerações sobre a pertinência, consistência e suficiência das medidas previstas para o atendimento dos objetivos de uma gestão preventiva, ou seja, uma apreciação da potencial compatibilidade das medidas previstas com as condições ambientais do local em que se pretende implantar o empreendimento (Sánchez, 2008).

Dessa forma, a análise exigida no LA requer um conhecimento suficiente de cada local em questão e das intervenções previstas para caracterizar o potencial de impacto de cada atividade. Nesse sentido, o Decreto nº 88.351 (Brasil, 1983), que regulamenta a referida lei, estabelece que, diante da complexidade de análise exigida, o processo de licenciamento ambiental seja desenvolvido em etapas, abrangendo as fases de planejamento, instalação e operação, ampliação; e, quando couber, a sua desativação bem como a sua renovação. Assim, o LA foi estruturado para um ciclo de aprimoramento contínuo de apreciação encadeada do projeto ou ação ao longo das suas distintas fases, quais sejam: Licença Prévia (LP), para se apreciar a proposta de planejamento da atividade, considerando entre outros elementos, a questão locacional e da concepção tecnológica; Licença de Instalação (LI), que envolve a apreciação prévia à implantação do empreendimento e do cumprimento das condicionantes da LP; Licença de Operação (LO), que envolve a apreciação prévia à operação ou funcionamento. Este ciclo se efetiva com a renovação da licença a partir dos resultados do monitoramento exigido nas condicionantes, bem como os ajustes e medidas complementares de instalação e de operação do empreendimento (Agra Filho, 2021; Oliveira,

2005). Como esclarece Benjamin<sup>5</sup> (1993 *apud* Oliveira, 2005), o procedimento do licenciamento ambiental compreende “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo”. O ciclo do LA torna-se então uma questão conceitual fundamental para se lograr a melhoria contínua das medidas de controle e, sobretudo, consignando a indução da sustentabilidade progressiva (Agra Filho, 2021).

Esse arcabouço conceitual e institucional tem propiciado avanços significativos mediante desdobramentos normativos com diretrizes fundamentais para a estruturação do LA no Brasil, seja pela formação de quadros técnicos como também na apropriação de procedimentos relevantes para sua implementação. Contudo, a condução de medidas de avanço na aplicação plena do LA tem sido insatisfatória e prejudicada pelas diversas iniciativas normativas de fragilização na esfera parlamentar e nas práticas instituídas pelos órgãos ambientais, comprometendo as finalidades precípua do LA na efetivação de uma gestão preventiva, bem como na participação da sociedade nas instâncias decisórias. Assim, entre outras medidas de fragilização e comprometimento institucionalizadas destacam-se a alteração do Código Floresta pelo Congresso Nacional (Lei Federal nº 12.651/12), que além de flexibilizar as restrições de supressão da vegetação, possibilita intervenções em áreas protegidas. Nas esferas estaduais, destacam-se os procedimentos e critério de exigência do LA pelos órgãos estaduais, tais como a redução das possibilidades de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), como requisito da LP e, em geral, na retirada da competência do Conselhos de Meio Ambiente na apreciação das LP que são exigidas o EIA. Caberia ressaltar ainda a persistência do negligenciamento do fator locacional nos critérios de exigibilidade do LA.

## 2 ALTERAÇÕES APROVADAS E CONSIDERAÇÕES

O Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental aprovado pelo Senado Federal resulta em expressivas mudanças no processo de licenciamento Ambiental vigente, abrangendo: a inclusão de tipologias simplificadas; a dispensa de atividades a serem submetidas ao LA; a

<sup>5</sup> Herman Benjamin é o atual presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

flexibilização e inclusão de excepcionalidades na apreciação das licenças ambientais, bem como a precarização das informações exigidas nas apreciações prévias e nos mecanismos de participação pública. Foram também alteradas ou reiteradas flexibilizações nefastas praticadas relativas à participação de anuências de outras autoridades envolvidas, bem como na lei da mata atlântica, do gerenciamento costeiro e na responsabilidade de instituições de financiamento de atividades sujeitas ao LA.

Uma apreciação das principais e preocupantes mudanças aprovadas pela PL do Senado será desenvolvida nos tópicos específicos abordados a seguir.

## 2.1 A inclusão de tipologias simplificadas

Ao licenciamento ambiental vigente, que consiste na modalidade trifásica com a emissão sequencial de LP, LI e LO, foram incluídas as seguintes licenças simplificadas (Art. 5º):

- i. Licença Ambiental Única (LAU), que consiste na aprovação da LP, LI e LO em uma só etapa em único ato decisório, baseada no Relatório de Controle Ambiental (RCA), Plano de Controle Ambiental (PCA) e elementos técnicos da atividade ou do empreendimento. A licença será concedida sem a apreciação da disponibilidade efetiva das estruturas essenciais para o cumprimento das exigências relativas à instalação do empreendimento, entre outras indispensáveis para se autorizar a operação. Assim, se torna uma licença de operação (LO) precária similar a um Termo de Ajuste e Conduta –TAC<sup>6</sup>.

Desse modo, a sua aplicação fragiliza a análise substantiva, sobretudo, quando envolver atividades de média e alta complexidade, negligenciando o fator locacional, como também exigirá um esforço maior de fiscalização, ou seja, se tornando uma medida de controle essencialmente de cunho corretivo, rompendo com a perspectiva preventiva, função precípua do LA. A institucionalização desta tipologia nacionaliza uma prática adotada e com evidentes abusos em relação aos critérios de enquadramento, sobretudo por desconsiderar o fator locacional.

- ii. Licença por Adesão e Compromisso (LAC), aplicada também em fase única e apenas mediante a promessa de execução de medidas pelo empreendedor e de cumprir com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora. Concedida para atividades enquadradas como de pequeno ou médio porte e baixo ou médio potencial poluidor e baseada apenas na informação fornecida pelo empreendedor (Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE).

Desse modo, consiste em uma autorização que elimina a apreciação prévia necessária, sobretudo, em relação à análise substantiva necessária em relação ao fator locacional, e restrita ao compromisso equivalente a um TAC. Assim, se constitui em uma licença mais precária que a LAU e, portanto, um precário controle de cunho corretivo, que requer um esforço maior de fiscalização, como também rompe com a perspectiva preventiva do LA. Caberia ressaltar ainda que os requisitos preestabelecidos são atribuições dos conselhos de meio ambiente. Dessa forma, se estaria retirando essa competência dos colegiados normativos, como também eliminando os casos, em alguns Estados, que a autoridade licenciadora é do Conselho estadual.

- iii. Licença de Operação Corretiva (LOC). Licença prevista para regularizar as atividades ou empreendimentos que estejam operando sem licença ambiental, por meio de termo de compromisso, entre a autoridade licenciadora e o empreendedor, de fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade em conformidade com as normas ambientais coerentes com o conteúdo do RCA e do PBA apresentado, com possibilidade de aplicação da modalidade LAC.

A licença seria concedida com as mesmas características de uma LAC ou LAU, baseada essencialmente na promessa de execução de medidas pelo empreendedor, sem que seja considerado o complexo conjunto de condições estabelecidas para a sua aplicação. Desse modo, se torna uma TAC mais precária que a prática vigente, uma vez que a concessão seria aplicada sem apreciação do cumprimento das medidas exigidas para obter a LO.

<sup>6</sup> Termo praticado como procedimento de fiscalização para estabelecer medidas de correção de infrações ou de para

atividades sem licença de operação, que após cumprimento das medidas exigidas para, possa obter a LO.

iv. Licença Ambiental Especial (LAE), expedida pela autoridade licenciadora que estabelece condicionantes que deverão ser observadas e cumpridas pelo empreendedor para localização, instalação e operação, conduzido em procedimento monofásico. O procedimento especial aplica-se a atividades ou empreendimentos estratégicos, definidos por decreto proposto bianualmente do Conselho de Governo.

A aplicação da LAE atribui competência normativa ao Conselho de Governo<sup>7</sup> (Brasil;1981), órgão de assessoramento da presidência, retirando a competência do CONAMA. A sua institucionalização se configura como uma concessão similar à LAU e, portanto, uma grave fragilidade quando envolve atividades de alto porte e potencial de impacto.

Além das licenças simplificadas, foi incluída ainda a modalidade de procedimento bifásica, aglutinado a LP com a LI ou LI com a LO. Essa modalidade seria aplicada nos casos em que as características da atividade ou do empreendimento sejam compatíveis com esse procedimento, conforme avaliação motivada da autoridade licenciadora. Essa modalidade, sobretudo a LI com LO, compromete a avaliação preventiva ao se configurar como uma LAU, como também retira o papel normativo dos conselhos estaduais.

## 2.2 A dispensa de atividades do LA

As mudanças aprovadas alteram as atividades sujeitas ao processo de licenciamento, estabelecendo a dispensa de submissão para os seguintes empreendimentos (Art. 8º e 9º):

- De caráter militar previstos no preparo e no emprego das Forças Armadas;
- Não considerados como utilizadores de recursos ambientais, não potencial ou efetivamente poluidores ou incapazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente;
- Não incluídos nas listas de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental estabelecidas;

- Obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, a acidentes ou a desastres;
- Obras e intervenções urgentes que tenham como finalidade prevenir a ocorrência de dano ambiental iminente ou interromper situação que gere risco à vida;
- Obras de serviço público de distribuição de energia elétrica até o nível de tensão até 138 kV (cento e trinta e oito quilovolts), realizadas em área urbana ou rural;
- Sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário (exigível outorga para o lançamento do efluente tratado);
- Serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento da infraestrutura em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluídas rodovias anteriormente pavimentadas e dragagens de manutenção;
- De cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes;
- Pecuária extensiva e semi-intensiva;
- Pecuária intensiva de pequeno porte, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei.

A dispensa de atividades deve ser subordinada a uma apreciação prévia da compatibilidade das medidas de controle com as condições locais. Assim, o potencial de degradação ambiental não se restringe à tipologia ou ao porte, mas, sobretudo, às condições de vulnerabilidade locais. Neste sentido, se torna impossível de se determinar previamente baseado somente na tipologia. Esses dispositivos, ao dispensar a submissão de atividades com potencial de impacto ambiental, além de exacerbar as funestas exceções estabelecidas pelo Código florestal, se tornam uma contradição explícita do propósito da PL em regulamentar o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que incumbe ao poder público “[...] exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, [...]”. Nestes termos, se configura um retrocesso inadmissível na condução preventiva da gestão ambiental, sobretudo, uma flagrante inconstitucionalidade.

<sup>7</sup> Art. 6º, I, da lei nº 6931/81 que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente.

### 2.3 A flexibilização, precariedades e excepcionalidades

As mudanças aprovadas, mediante a inclusão de diversos dispositivos de flexibilização e de excepcionalidades, alteram as modalidades dos procedimentos e de apreciação vigentes, destacando-se, entre outros:

- Pode ser aproveitado o diagnóstico constante do estudo ambiental anterior, independentemente da titularidade de atividade, no caso de implantação na área de estudo de outro já licenciado, (Art. 29), como também a autoridade licenciadora pode aceitar estudo ambiental para atividades ou de empreendimentos localizados na mesma área de estudo e dispensar a elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento (Art. 28).

Estas medidas sugerem que as informações fornecidas pelas atividades existentes permanecem válidas para futuras apreciações de novos empreendimentos, desconsiderando a indispensável atualização das condições locais. Dessa forma, além de precarizar a base de informações necessárias para apreciação das licenças, configura um negligenciamento do fator locacional em relação às potenciais intervenções das atividades, como também a análise dos potenciais impactos cumulativos que o conjunto das atividades pode ocasionar. Assim, se configura visão cartorial que considera a análise procedimental suficiente para eliminar a análise substantiva necessária nas apreciações das licenças.

- Competência à autoridade licenciadora emitir LP aglutinada com a LI, de novos empreendimentos ou atividades, na mesma área de influência direta de empreendimentos similares já licenciados (Art. 19. § 4º).

Este procedimento reitera a visão que as informações fornecidas pelas atividades existentes permanecem válidas para futuras apreciações de novos empreendimentos, desconsiderando a indispensável atualização das condições locais. Assim, se constata uma precarização na base de informação

fundamental para as apreciações das licenças ambientais, como também exigirá maior esforço de fiscalização. Cabe observar ainda a ambiguidade em relação à entidade licenciadora, que, em alguns casos é atribuição do conselho estadual de meio ambiente.

- Possibilitar a renovação automaticamente, a partir de declaração do empreendedor, que as condições estabelecidas estejam e que o empreendimento não tenha alterado as condições originais da licença ambiental (Art. 7º § 4º).

A adoção deste procedimento, além de tornar as renovações similares a uma LAC, compromete a possibilidade de indução de medidas de **melhorias continua** necessária na fase de renovação para se promover a sustentabilidade progressiva.

- A autoridade ambiental competente assegurará procedimentos simplificados e prioridade na análise para o licenciamento ambiental de projetos relacionados às atividades ou aos empreendimentos de *saneamento básico*, quando exigível, bem como relacionados à *segurança energética nacional* (Art. 10).

A adoção desta flexibilidade, além de reiterar a visão cartorial e sobretudo corretiva dos procedimentos simplificados, se torna, sobretudo, um grave comprometimento aos propósitos constitucionais de promoção da sustentabilidade em atividades de significativos impactos potenciais. Assim, além de se configurar um retrocesso aos procedimentos vigentes, denota-se a visão retrógrada que desconsidera a questão ambiental e como base do desenvolvimento nas suas diversas dimensões. Cabe observar ainda a fragilidade da ambiguidade de denominação em relação à autoridade ambiental competente, que, sendo uma medida normativa, deve ser atribuição do conselho estadual de meio ambiente.

- Possibilitar competência à autoridade licenciadora estabelecer nas LI de 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, minerodutos, gasodutos e oleodutos *poderá contemplar, quando requerido pelo empreendedor*, condicionantes que viabilizem o início da operação logo após o término da instalação. (§ 4º e 5º do art. 5º).

Este procedimento se torna essencialmente uma LAU da licença bifásica LI com LO, com suas prejudiciais implicações abordadas anteriormente.

- A autoridade licenciadora deve definir na emissão do TR as licenças que podem ser aglutinadas, seja a LP com a LI (LP/LI), seja a LI com a LO (LI/LO) (Art. 19 § 1º).

As determinações são medidas normativas facultadas à autoridade licenciadora, retirando a competência do Conselho Estadual de Meio Ambiente, além de propiciar interpretações abusivas na sua aplicação.

#### 2.4 Os mecanismos de participação pública

As mudanças aprovadas não incluem nenhuma determinação para corrigir as práticas vigentes de participação, exaustivamente consideradas ineficazes, incluindo entre outras: o prazo e procedimentos praticados das audiências públicas, sendo um evento meramente protocolar e sem compromisso com uma discussão democrática; realização da audiência pública com pendências de informações pelo proponente do empreendimento. Ao contrário, são acrescentados dispositivos que facultam maior competência à entidade licenciadora de definir o procedimento a ser adotado, tais como:

- A autoridade licenciadora **pode**, a seu juízo, utilizar qualquer dos demais mecanismos de participação pública previstos no art. 35 desta lei para preparar a realização da audiência pública, dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões;
- As autoridades licenciadoras devem, preferencialmente, elaborar termos de referência padrão por tipologia de atividade ou de empreendimento, para os quais **podem** efetuar consulta pública do conteúdo com vistas ao acolhimento de contribuições, conforme previsto no art. 37 desta Lei. (Art. 24. § 8º);

- As autoridades licenciadoras **podem** efetuar consulta pública acerca do conteúdo dos termos de referência padrão de que trata o art. 24 desta lei;
- A autoridade licenciadora **pode**, a seu juízo, utilizar qualquer dos demais mecanismos de participação pública previstos no art. 35 para preparar a realização da audiência pública [...].

Ao facultar essas medidas e procedimentos como atribuição da autoridade licenciadora, além de retirar a competência normativa do conselho estadual de meio ambiente, colegiado que possibilita a participação da sociedade, propicia o uso abusivo na sua aplicação. Caberia ressaltar ainda a persistente deficiência da disponibilidade de informações para as licenças não enquadradas na exigência de apresentação dos EIA.

#### 2.5 Sobre as definições

As definições estabelecidas no art. 3º com a aprovação do Senado são, em geral, preocupantes em relação às ambiguidades de interpretação que possibilitam na sua aplicação, tais como:

- Autoridade licenciadora: órgão ou entidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, integrante do Sisnama, competente pelo licenciamento ambiental na forma da Lei Complementar nº 140, de 2011, que detém o poder decisório e responde pela emissão, renovação, acompanhamento e fiscalização das respectivas licenças ambientais;  
A ambiguidade na menção **órgão ou entidade competente** propicia induzir que o órgão licenciador é diferente do conselho estadual, principalmente quando exigido EIA. A fiscalização nem sempre é da autoridade licenciadora, uma vez que em alguns Estados a autoridade licenciadora é o Conselho.
- Licença ambiental: ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora, consideradas *as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso*, atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento sujeito a licenciamento ambiental e estabelece as condicionantes ambientais cabíveis;

A ênfase na vinculação nas disposições legais e normas técnicas vigentes sugere uma visão que prioriza a análise procedimental em detrimento da análise substantiva, que depende das condições ambientais do local. Assim, o LA transforma-se em algo meramente cartorial.

- Potencial poluidor da atividade ou do empreendimento: avaliação qualitativa ou quantitativa *baseada em critérios* preestabelecidos pelo *ente federativo competente* que mede a capacidade de a atividade ou de o empreendimento vir a causar impacto ambiental negativo.

Como abordado anteriormente, o potencial de degradação ambiental não se restringe à tipologia ou ao porte, mas, sobretudo, às condições de vulnerabilidade locais. Dessa forma, além do termo potencial poluidor ser inadequado, que deveria ser potencial de impacto, não explicita a inclusão do fator locacional. Cabe observar também que a ambiguidade na menção “ente federativo competente” propicia induzir que o órgão licenciador é diferente do conselho estadual, principalmente quando exigido EIA.

- As condicionantes ambientais devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, bem como apresentar fundamentação técnica que *aponte seu nexos causal* com esses impactos, e não se prestam a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia.

A avaliação de qualquer natureza, e sobretudo de algo que envolva a questão ambiental, sempre será permeada de incertezas diante da complexidade inerente à caracterização das vulnerabilidades ambientais. O nexos causal preciso com a mensuração dos impactos sempre envolverá um grau de subjetividade, especialmente na análise substantiva. A ênfase na demonstração do nexos causal revela a preocupação em restringir as medidas relativas aos

potenciais impactos de segunda ordem ou de ordem indireta que possam ocorrer na área de influência do empreendimento. Essa redação, além de sugerir um foco cartorial por desconsiderar a análise substantiva, possibilitará frequentes questionamentos e judicializações das condicionantes.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as observações relativas às medidas e procedimentos estabelecidos, é possível inferir que o PL em questão se torna uma proposta essencialmente preocupada na flexibilização, em geral, nefasta aos objetivos preventivos do licenciamento ambiental e da participação pública evidenciadas nas flexibilizações e exclusões de atividades de submissão ao LA, na precarização da base de informações requeridas em cada licença, tornando as apreciações prévias meramente cartoriais e ao acrescentar restrições às precárias alternativas existentes nos procedimentos de participação da sociedade.

Cabe ressaltar também que como lei geral, o PL aprovado carece de diretrizes e critérios que poderiam, além de consolidar as melhores práticas existentes, induzir o aprimoramento na aplicação do licenciamento ambiental como instrumento efetivo de gestão ambiental, bem como de articulação com os demais instrumentos de gestão ambiental vigentes. Denota-se ainda que as mudanças aprovadas contrariam a concepção de uma norma geral, ao preconizar, inadequadamente, procedimentos específicos que seriam mais apropriados nas esferas estaduais e municipais.

Diante dessas observações, se constata que as mudanças aprovadas pelo senado, a pretexto de se desburocratizar o LA, estabelecem uma institucionalização nacional da flexibilização que poderá tornar irreversível uma prática perniciosa, evidenciada na inviabilização da *análise substantiva indispensável* para as apreciações prévias das licenças, que se propõe regulamentar, se tornando um flagrante comprometimento dos objetivos e princípios da prevenção e da precaução. Nesse sentido, negligencia e infringe os propósitos fundamentais da PNMA e da CF de assegurar o direito de ambiente sadio como bem comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, se tornando, portanto, uma permissão para uma tragédia da qualidade ambiental como bem

comum do povo.

## REFERÊNCIAS

AGRA FILHO, S. S. **Licenciamento ambiental no Brasil**. Salvador: Edufba, 202. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/34740/4/licenciamento-ambiental-no-brasil\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/34740/4/licenciamento-ambiental-no-brasil_RI.pdf)

BRASIL. **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)

BRASIL. **Decreto nº 88.351, de 1 de junho de 1983**, alterado pelo Decreto nº 99.274/90. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1983. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d88351.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d88351.htm)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, D.F.: Senado, 1988. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 dez. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2159, de 2021 (nº 3.729/2004, na Câmara dos Deputados). 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. [documento]. Brasília, DF: Senado Federal, 2021.

BRASIL. Senado Federal. Emendas do Senado ao Projeto de Lei nº 2.159, de 2021 (PL nº 3.729, de 2004, na Casa de origem), 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”. [Texto Final Aprovado pela Comissão de Meio Ambiente do Senado]. Brasília, DF: Senado Federal, 2025.

OLIVEIRA, A. I. de A. de. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Environment Programme (1972). **Stockholm Declaration**: Declaration on the Human Environment - Environment Law Guidelines and Principles 1. Disponível em: <https://docs.un.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.1992. Disponível em: [https://docs.un.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://docs.un.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))

SADLER, B. **Environmental Assessment in a Changing World**: Evaluating Practice to Improve Performance. International Study of Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report. Quebec: Canadian Environmental Assessment Agency, 1996.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental**: Conceitos e Métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.