

PROJETO DE LEI Nº , DE 2016
(Do Sr. Wilson Filho)

Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei estabelece regras para o licenciamento ambiental especial de empreendimentos de infraestrutura estratégicos para o desenvolvimento nacional sustentável e necessários à redução das desigualdades sociais e regionais, tais como empreendimentos de:

- I – sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário;
- II – portos e instalações portuárias;
- III – energia;
- IV – telecomunicações;
- V – exploração de recursos naturais.

§ 1º Os empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial de que trata esta Lei serão

considerados de utilidade pública para fins do disposto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 2º O Poder Executivo indicará, por decreto, os empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial previsto nesta Lei.

Art. 2º Para efeitos desta Lei e de sua regulamentação, definem-se:

I – licenciamento ambiental especial: o procedimento administrativo específico, destinado a licenciar empreendimentos de infraestrutura estratégicos, em conformidade ao art. 1º desta Lei, utilizadores de recursos ambientais;

II – licença ambiental integrada: ato administrativo expedido pelo órgão licenciador que estabelece condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor para empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial;

III – órgão licenciador: órgão do governo federal ou entidade do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) responsável pelo licenciamento ambiental dos empreendimentos de infraestrutura estratégicos, observado o disposto nos arts. 7º, 8º e 9º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011;

IV – empreendedor: pessoa jurídica, de direito público ou privado, responsável por empreendimento de infraestrutura sujeito ao licenciamento ambiental desta Lei;

V – estudos ambientais: estudos relativos aos aspectos ambientais definidos pelo órgão licenciador, com a participação do empreendedor e demais órgãos e entidades públicos, relacionados a localização, instalação, operação e ampliação de empreendimento de infraestrutura estratégico, exigidos e elaborados à custa do empreendedor, necessários ao processo de licenciamento;

VI – condicionantes ambientais: medidas, parâmetros, condições ou restrições estabelecidas pelo órgão licenciador, no âmbito das

licenças ambientais, com vistas a evitar, reduzir, mitigar, recuperar ou compensar os impactos ambientais apontados nos estudos ambientais;

VII – termo de referência: documento técnico elaborado pelo órgão licenciador e demais órgãos e entidades públicos envolvidos no procedimento de licenciamento ambiental, que definirá projetos, estudos ambientais, anuências, licenças, certidões e outros documentos necessários ao licenciamento do empreendimento de infraestrutura estratégico;

VIII – impacto ambiental: alterações benéficas ou adversas ao meio ambiente causadas por empreendimentos de infraestrutura estratégicos que diretamente afetem sua área de localização ou de influência direta e indireta;

IX – Estudo de Impacto Ambiental (EIA): estudo prévio de caráter técnico e interdisciplinar que deverá conter o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto considerando o meio físico, o meio biológico e o meio socioeconômico; a análise dos impactos ambientais e de suas alternativas; a definição das medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos negativos; e a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos dos empreendimentos de infraestrutura estratégicos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente;

X – Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): documento de caráter informativo, elaborado com base no EIA, destinado a promover diálogo com a sociedade, nomeadamente com as comunidades das áreas de influência do empreendimento, apresentando de forma objetiva e em linguagem acessível, os potenciais impactos ambientais positivos e negativos da implantação do empreendimento de infraestrutura estratégico.

CAPÍTULO II

DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESPECIAL

Art. 3º O procedimento de licenciamento ambiental especial orientar-se-á pelos princípios de celeridade, cooperação, economicidade e eficiência, com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável, por intermédio de empreendimentos de infraestrutura estratégicos.

Art. 4º O licenciamento ambiental especial seguirá rito uno, obedecendo as seguintes etapas:

I – manifestação de interesse de submissão de empreendimento de infraestrutura estratégico ao licenciamento ambiental especial junto ao órgão licenciador;

II – definição do conteúdo e elaboração do termo de referência pelo órgão licenciador, ouvidos os órgãos e entidades públicos envolvidos no licenciamento ambiental, que comporão um comitê específico para cada empreendimento, coordenado pelo órgão licenciador;

III – requerimento de licença ambiental integrada, acompanhada dos documentos, projetos, cronograma e estudos ambientais exigidos, sob a responsabilidade do empreendedor;

IV – apresentação, pelos órgãos e entidades públicas envolvidos no licenciamento, ao órgão licenciador, de anuências, licenças, certidões e outros documentos necessários ao licenciamento ambiental especial;

V – análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e solicitação de esclarecimentos e complementações, uma única vez;

VI – emissão de parecer técnico conclusivo;

VII – concessão ou indeferimento da licença ambiental integrada.

Art. 5º Para fins de cumprimento das etapas do licenciamento ambiental especial, observar-se-ão os seguintes prazos limite até:

I – 10 (dez) dias, após a manifestação de interesse do empreendedor, a que se dará publicidade, para o órgão licenciador definir a composição do comitê específico para cada licenciamento, por meio de notificação aos órgãos e entes públicos componentes;

II – 10 (dez) dias, a partir da publicação do ato a que se refere o inciso I, para os órgãos e entes públicos notificados anuírem a composição do comitê;

III – 20 (vinte) dias, a partir da publicação do ato a que se refere o inciso II, para que o comitê específico elabore, apresente e dê publicidade ao termo de referência;

IV – 60 (sessenta) dias, a partir da publicidade do termo de referência de que trata o inciso III, para que os empreendedores apresentem as certidões, anuências, licenças e documentos de sua responsabilidade exigidos no termo de referência;

V – 60 (sessenta) dias, a partir da apresentação dos documentos referidos no inciso IV, para o órgão licenciador analisar os documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e solicitar esclarecimentos e complementações, que deverão ser prestadas em até 10 (dez) dias após o recebimento da solicitação;

VI – 60 (sessenta) dias, a partir do recebimento dos últimos documentos recebidos de que tratam os incisos III e V, para elaboração do parecer técnico conclusivo e concessão da licença ambiental integrada, caso o parecer conclua pelo seu deferimento.

§ 1º A definição do comitê específico pelo órgão licenciador não obsta que qualquer órgão ou ente público manifeste interesse em sua participação, mediante requerimento fundamentado ao órgão licenciador, em prazo de até 5 (cinco) dias após a publicação prevista no inciso I, que será apreciado em até 5 (cinco) dias pelo órgão licenciador.

§ 2º O empreendedor publicará o requerimento de licenciamento referente ao inciso III do art. 4º.

§ 3º O descumprimento de prazos pelos órgãos notificados implicará sua aquiescência ao processo de licenciamento ambiental especial.

Art. 6º O órgão licenciador estabelecerá os prazos de validade para a licença ambiental integrada levando em consideração a tipologia do empreendimento de infraestrutura estratégico.

Art. 7º O órgão licenciador poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar licença ambiental integrada, quando ocorrer:

I – violação ou inadequação de condicionante ou norma

legal;

II – omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a emissão da licença ambiental integrada.

CAPÍTULO III

DOS ESTUDOS AMBIENTAIS E DO TERMO DE REFERÊNCIA

Art. 8º O termo de referência deverá exigir informações sobre espaços ambientais especialmente protegidos, terras indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais, bens culturais especialmente protegidos e áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária e outras doenças na área de influência do empreendimento de infraestrutura estratégico.

§ 1º Serão solicitados dos integrantes do comitê específico que representem os órgãos e entes públicos certidões, anuências, licenças e documentos de sua responsabilidade;

§ 2º Os integrantes do comitê específico de que trata o § 1º limitar-se-ão ao assunto de sua competência e deverão orientar, de forma clara, objetiva e conclusiva, a elaboração dos estudos ambientais exigidos para o empreendimento de infraestrutura estratégico.

Art. 9º Os estudos ambientais necessários ao procedimento de licenciamento ambiental especial deverão ser realizados às expensas do empreendedor e por profissionais legalmente habilitados e registrados no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

§ 1º. O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos ambientais previstos no *caput* serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se, quando da prestação de informações falsas, inexatas ou imprecisas, às sanções administrativas, civis e penais cabíveis.

§ 2º. Os estudos ambientais a que se refere o *caput* deste artigo contemplarão, a critério do órgão ambiental, a análise sobre a sinergia dos impactos ambientais negativos quanto a outros empreendimentos em operação ou projetados para a mesma área de influência.

Art. 10. O empreendedor deverá elaborar EIA e RIMA para o empreendimento de infraestrutura estratégico que for considerado, pelo órgão licenciador, como potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

Parágrafo único. A elaboração do EIA e do RIMA previsto no *caput* será realizada, às expensas do empreendedor, por equipe multidisciplinar, habilitada nas respectivas áreas de atuação e registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, devendo o trabalho de coordenação ser registrado no respectivo conselho profissional.

CAPÍTULO IV

DO DIREITO À INFORMAÇÃO

Art. 11. Para fins de cumprimento da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, será garantida a prestação de informações ambientais à sociedade referentes ao processo de licenciamento ambiental especial por meio do Programa de Comunicação Ambiental.

Art. 12. O Programa de Comunicação Ambiental será executado pelo empreendedor, sob a orientação do órgão licenciador, após a publicação do termo de referência e terá duração mínima de 30 (trinta) dias, nos termos do regulamento.

§ 1º O Programa de Comunicação Ambiental objetiva a exposição do projeto e seus impactos, a prestação de informações sobre os estudos ambientais, o esclarecimento de dúvidas e o recebimento de críticas e sugestões;

§ 2º Durante sua execução, o Programa de Comunicação Ambiental deverá dispor de estrutura física na área de influência direta do empreendimento de infraestrutura para receber críticas, sugestões e demandas de esclarecimentos, as quais serão respondidas e consolidadas em relatório a ser encaminhado ao órgão licenciador.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13. Aplicar-se-ão as normas gerais de licenciamento

ambiental nos casos omissos pela Lei.

Art. 14. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive quanto ao procedimento de habilitação dos empreendimentos ao licenciamento ambiental especial previsto.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O licenciamento ambiental, previsto no art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981, vem sendo normatizado preponderantemente por atos infralegais, a exemplo do Decreto nº 99.274, de 1990, e das Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

O projeto aqui apresentado busca estabelecer em lei um rito especial para o licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura estratégicos, promovendo mudanças significativas em relação aos procedimentos adotados atualmente no bojo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

As principais inovações são: a possibilidade de um rito uno (art. 4º, *caput*) em substituição ao licenciamento trifásico (LP, LI e LO); a composição de um comitê específico para cada empreendimento, coordenado pelo órgão licenciador e com a participação dos órgãos e entidades públicos envolvidos no licenciamento ambiental (art. 4º, II); a fixação de prazos para cada etapa no processo (art. 5º); além da ampliação do canal de comunicação com a sociedade por meio da mudança no modelo de consulta.

O procedimento terá início com a manifestação de interesse de submissão de empreendimento de infraestrutura estratégico ao licenciamento ambiental especial junto ao órgão licenciador. Em seguida, será definido pelo órgão licenciador, em conjunto com os órgãos e entidades públicos envolvidos, o conteúdo do termo de referência, no qual serão especificados os estudos, documentos, certidões e outros documentos necessários à tramitação do processo.

Nesta etapa o PL inova ao prever a criação de um comitê específico para cada empreendimento, composto pelo órgão ambiental

licenciador e demais órgãos que, necessariamente, serão ouvidos no licenciamento, a exemplo do Município, órgãos ambientais gestores de unidades de conservação, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e Fundação Nacional do Índio (Funai). Outra inovação é que tais órgãos e entidades envolvidos no licenciamento terão prazos estabelecidos para apresentar as respectivas documentações.

Superada a fase de instrução do processo, com documentos e estudos ambientais, dar-se-á a análise de todo o material, seguida de eventual pedido de esclarecimentos e complementações, uma única vez. Conclui-se o processo com a emissão de parecer técnico conclusivo e com a concessão ou indeferimento da licença ambiental integrada. Nessa abordagem, haverá maior integração entre todos os entes envolvidos no processo de licenciamento, favorecendo a análise integrada e a visão holística do cenário.

Essa estratégia se baseia no enfrentamento de críticas recorrentes ao licenciamento ambiental, em especial de grandes obras de infraestrutura. Em auditoria realizada pela 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex) nas obras da rodovia BR 101 – trecho Florianópolis/Osório e da Ferrovia Transnordestina – trecho Salgueiro/Missão Velha, verificou-se: uma atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) mais voltada para a emissão de licenças do que para a avaliação dos efeitos ambientais resultantes de ações empreendedoras; deficiências no acompanhamento realizado pelo Ibama; ausência de efetividade do licenciamento; deficiência no processo de participação de outros órgãos da administração federal no licenciamento ambiental; impactos cumulativos de diferentes projetos; além de deficiências nos projetos, possibilitando a ocorrência de impactos adversos. Os resultados estão consubstanciados no Acórdão 2.856/2011-TCU-Plenário¹ (Processo TC 025.829/2010-6).

Ainda antes desse, foi editado o Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário², resultado de auditoria que fez uma ampla avaliação dos

¹

Disponível

em:

http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20111031/AC_2856_44_11_P.doc.

Acesso

em: 11/02/2016.

² Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091002/009-362-2009-4-MIN-AC.rtf>. Acesso em: 11/02/2016.

instrumentos de controle ambiental adotados para compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Nela, constatou-se que os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas pelo Ibama não eram avaliados e acompanhados sistematicamente em todas as fases do licenciamento (Processo TC 009.362/2009-4).

Percebeu-se, naquele momento, que grande atenção era dedicada à preparação de um EIA e à exigência de que o projeto incorporasse um extenso programa de mitigação de impactos. Todavia, uma vez aprovado o projeto, havia um “interesse surpreendentemente pequeno em verificar se ele foi realmente implantado de acordo com o prescrito e se as medidas mitigadoras atingiram seus objetivos de proteção ambiental”. A ausência de um controle sistemático compromete, sem sombra de dúvidas, a efetividade do instrumento como um todo.

O que se observa no modelo vigente, portanto, é o rigor concentrado na primeira etapa do licenciamento, quando se almeja obter a Licença Prévia, por ser o momento em que o poder decisório está realmente concentrado na autoridade licenciadora. É de se dizer que, depois de emitida a LP, ninguém mais consegue deter o andamento do processo. Por mais interpelações que existam, o que se verifica é exatamente isso. Com base na justificativa do custo afundado, os projetos seguem, de uma forma ou de outra.

O retrato de 2009 é válido para a atualidade, pois pouco se avançou em efetividade na aplicação do instrumento. Hoje se fala muito na crise institucional que afeta o licenciamento ambiental, em cujo contexto muitos órgãos são chamados a se manifestar, sem que haja a integração e sinergia necessária em sua atuação com aquele que detém o poder de decisão, qual seja: a autoridade licenciadora.

O licenciamento permanece autocentrado em procedimentos e trâmites burocráticos, sem foco para a efetividade das condicionantes. Acredita-se que o modelo aqui proposto favoreça a gestão integrada, voltada para resultados, diminuindo a carga burocrática e gerando incremento em efetividade.

Ao unificar as etapas, o processo fica mais realista, e obriga o poder público a atuar no que hoje se denomina “pós-licença”. A emissão de uma licença única não significa a liberação de uma obra a qualquer

custo. O poder fiscalizatório dos órgãos integrantes do Sisnama continua preservado.

Ao definir a composição de um comitê específico para cada empreendimento, por sua vez, pretende-se fortalecer a análise integrada dos impactos, hoje avaliados de forma bastante fragmentada pelos diferentes órgãos envolvidos. Assim, a sobreposição de competências, hoje extremamente prejudicial ao processo, trará pontos positivos ao se consolidar a análise holística e sinérgica dos impactos.

Para exemplificar a carga burocrática fixada pela Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015³, que disciplina a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama, destacam-se os seguintes prazos hoje vigentes:

- **10 dias** consecutivos é o prazo para que o Ibama encaminhe aos órgãos envolvidos a Ficha de Caracterização da Atividade (FCA) para manifestação quanto ao conteúdo do Termo de Referência (TR), a contar da data do requerimento de licenciamento ambiental;
- **15 dias** consecutivos é o prazo para manifestação dos órgãos envolvidos sobre o conteúdo do TR, a contar da data do recebimento;
- **10 dias** podem ser concedidos adicionalmente pelo Ibama para a entrega das manifestações, o que frequentemente ocorre;
- **30 dias**, no caso de EIA/RIMA, ou 15 dias, nos demais casos, é o prazo que o Ibama tem para solicitar a manifestação dos órgãos envolvidos após o recebimento dos estudos;
- **90 dias**, no caso de EIA/RIMA, ou 30 dias, nos demais casos, é o prazo para que os órgãos envolvidos apresentem ao Ibama suas manifestações conclusivas, contados da data de recebimento da solicitação;
- **15 dias** podem ser concedidos adicionalmente pelo Ibama para a entrega das manifestações, o que frequentemente ocorre

Acrescente-se a esses prazos os vários dias em que as comunicações permanecem “em trânsito” entre as instituições e, portanto, não são contabilizados. Isso tudo sem mencionar os casos em que são solicitadas

³ Diário Oficial da União, Seção 1, p. 71-77, de 25 de março de 2015.

complementações. Todo esse imbróglio deve ser desfeito com a formação dos comitês.

Também são propostas melhorias ao rito de consulta pública, hoje restrito a poucas audiências públicas, insuficientes para sanar todas as dúvidas da sociedade, assim como para colher sugestões e críticas representativas. A propósito, audiências públicas tem sido objeto frequente de ações judiciais exatamente por não cumprirem adequadamente seu papel.

O projeto incorpora um novo modelo, estruturado em Programa de Comunicação Ambiental a ser executado pelo empreendedor, sob a orientação do órgão licenciador, com duração mínima de 30 (trinta) dias, nos termos de regulamento. Exige-se também do empreendedor uma estrutura física disponível na área de influência do empreendimento para permitir a apresentação de críticas e sugestões, bem como o esclarecimento de dúvidas.

São essas as propostas trazidas pelo presente projeto de lei, que busca destravar o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos de infraestrutura, retirando-lhes a carga burocrática desnecessária sem, com isso, reduzir o rigor das análises. Os resultados vislumbrados se baseiam na análise integrada dos aspectos e impactos ambientais dos empreendimentos, viabilizada pela formação dos comitês, bem como na ampliação da participação social por meio dos Programas de Comunicação Social.

É com esse propósito que solicito o apoio dos nobres colegas para a rápida aprovação desse projeto, a fim de agilizar o licenciamento ambiental e, conseqüentemente, favorecer os investimentos em infraestrutura no País. Os benefícios advindos da implementação do rito especial certamente contribuirão para a redução do Custo Brasil, com amplos reflexos positivos para a economia e para a redução das desigualdades sociais e regionais.

Sala das Sessões, em de de 2016.

DEPUTADO WILSON FILHO

2016-86.docx