

## PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654, de 2015, do Senador Romero Jucá, que *dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.*

Relator: Senador **BLAIRO MAGGI**

### I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), criada pelo Requerimento nº 935, de 2015, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654, de 2015, do Senador Romero Jucá, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.

O art. 1º do PLS 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: (i) sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário; (ii) portos e instalações portuárias; (iii) energia; (iv) telecomunicações; e (v) exploração de recursos naturais. O § 2º do art. 1º dispõe que o Poder Executivo indicará, por decreto, os empreendimentos de infraestrutura estratégicos sujeitos ao licenciamento ambiental especial.

O art. 2º define licenciamento ambiental especial, licença ambiental integrada, órgão licenciador, empreendedor, estudos ambientais, entre outros termos relevantes para a compreensão da matéria.

O art. 3º elenca os princípios pelos quais o procedimento de licenciamento ambiental especial deverá se orientar, a saber: celeridade,

cooperação, economicidade e eficiência, de modo a promover o desenvolvimento nacional sustentável, por meio de empreendimentos de infraestrutura estratégicos.

O art. 4º determina que o licenciamento ambiental especial seguirá rito uno, compreendido em sete etapas. O art. 5º, por sua vez, delimita prazos para o cumprimento das etapas desse licenciamento.

Quanto aos prazos de validade da licença ambiental integrada, o art. 6º dispõe que serão estabelecidos pelo órgão licenciador levando em consideração a tipologia do empreendimento de infraestrutura estratégico.

De acordo com o art. 7º, o órgão licenciador poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar a licença ambiental integrada, quando ocorrer: (i) violação ou inadequação de condicionante ou norma legal; e (ii) omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a emissão da licença ambiental integrada.

O art. 8º cuida das informações que devem ser exigidas pelo termo de referência do empreendimento de infraestrutura estratégico. Já os arts. 9º e 10 tratam, respectivamente, dos estudos ambientais e do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), os quais, em todo caso, deverão ser realizados às expensas do empreendedor.

Os arts. 11 e 12 instituem o Programa de Comunicação Ambiental, a ser executado pelo empreendedor, sob orientação do órgão licenciador, a fim de garantir a prestação de informações ambientais à sociedade referentes ao processo de licenciamento ambiental especial.

O art. 13 impõe a aplicação das normas gerais de licenciamento ambiental nos casos omissos da lei, e o art. 15 estatui, como cláusula de vigência, a data publicação da lei.

Na justificção, o autor argumenta que o Senado Federal deve ser protagonista no aperfeiçoamento do arcabouço legal e institucional que rege os investimentos e o desenvolvimento sustentável do País. Nesse sentido, propõe licenciamento ambiental especial, com o objetivo de emissão de uma licença única. Dessa maneira, empreendedor, órgão licenciador e entes públicos envolvidos trabalharão para o bem comum: empreender para desenvolver o Brasil, mas garantindo sustentabilidade e meio ambiente equilibrado.

O PLS foi distribuído à Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, em decisão terminativa e exclusiva. A proposição não recebeu emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Cabe à CEDN, nos termos do Requerimento nº 935, de 2015, receber e apreciar proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional, bem como propor soluções nesse sentido, como é o caso o PLS nº 654, de 2015. Uma vez que a matéria foi distribuída à CEDN em decisão terminativa e exclusiva, cabe a esta Comissão analisá-la quanto aos aspectos da regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

Quanto à constitucionalidade, observamos que a proposição encontra fundamento nos princípios constitucionais da celeridade processual e da eficiência da Administração Pública, previstos nos arts. 5º, inciso LXXVIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal (CF). A competência para legislar sobre matéria ambiental é concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, por força do art. 24, inciso VI, da CF. No âmbito dessa competência, verificamos que o PLS limita-se a estabelecer normas gerais, conforme preconiza o art. 24, § 1º, da CF.

Ainda sobre a constitucionalidade, o projeto respeita a exigência do art. 225, inciso IV, da Carta Magna, ao positivar no art. 10 a necessidade de elaboração de EIA/RIMA para o empreendimento de infraestrutura estratégico que for considerado, pelo órgão licenciador, como potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

No tocante à juridicidade, o projeto atende os requisitos da novidade, abstratividade, generalidade, imperatividade e coercibilidade.

No que concerne à técnica legislativa, constatamos a necessidade de realizar alguns reparos. Sugerimos efetuar emenda para conferir melhor redação ao *caput* do art. 5º e aos seus incisos III e VI.

Além disso, recomendamos alterar a redação do art. 7º, inciso I, pois a “violação ou inadequação de condicionante ou norma legal” pode ser substituída por “violação de norma legal”, tornando o texto mais objetivo. Deixar de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental é infração ambiental prevista no art. 66, inciso II, do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, ou seja, já configura violação de norma legal.

Com relação ao mérito, a proposição conferirá maior celeridade no licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura estratégicos e de interesse nacional. O moroso rito do licenciamento ambiental, em três fases, freia o desenvolvimento brasileiro e afasta novos investimentos, nacionais e internacionais, em empreendimentos desenvolvidos no País.

Prova disso é a constatação do Tribunal de Contas da União (TCU), em auditoria operacional que fundamentou o Acórdão nº 2212/2009 (TCU-Plenário), de que há excesso de discricionariedade no processo de licenciamento ambiental, excesso de condicionantes e ausência de acompanhamento dos benefícios potenciais e efetivos decorrentes do licenciamento de obras. De acordo com aquela Corte de Contas, o órgão ambiental deveria focar as suas atividades de licenciamento mais para o resultado finalístico do processo e não apenas para os procedimentos em si.

O Banco Mundial, em estudo sobre licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil, chegou a conclusão semelhante. De acordo com tal estudo, o processo de licenciamento ambiental brasileiro é bastante complexo e considerado – ao menos formalmente – um dos mais rigorosos do mundo. Aponta que apenas no Brasil – e em nenhum outro país – é adotado um processo de licenciamento composto por três fases distintas. Afirma que “é necessária uma revisão do processo de modo a torná-lo mais eficiente”.

Nas palavras do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin ao posicionar-se no Seminário sobre Licenciamento Ambiental promovido pelo Ministério do Meio Ambiente em 2013:

o licenciamento ambiental não é para impedir empreendimentos que não gostamos por uma razão ou por outra, não é para demorar e atrasar empreendimentos, não é para criar o caos na atividade empresarial ou mesmo na atuação do Estado, não é para estabelecer insegurança jurídica, mas muito ao contrário, para dar paz de espírito a todos os atores. Uma vez decidido, todos participaram legitimamente e a decisão tem que ser respeitada.

Importante esclarecer que, quanto mais longa a duração do processo de licenciamento ambiental, maiores as pressões políticas para que o processo seja aprovado. Dessa forma, conferir celeridade ao processo de licenciamento contribui para aperfeiçoar a autonomia dos órgãos ambientais envolvidos. Com o aumento de eficiência, ganham os gestores ambientais, ganham os empreendedores e ganha o meio ambiente.

Salientamos que o presente projeto de lei não tem o condão de sanar todas as limitações do procedimento de licenciamento ambiental, porém apresenta inovações louváveis já aplicadas em países da União Europeia, como a Espanha. O campo de aplicação da proposição direciona-se a setores chave para o desenvolvimento da nação, como o de logística (art. 1º, incisos I e II do PLS). Viabilizar a implementação de obras de logística significa reduzir o custo Brasil e elevar a competitividade dos produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional.

O estabelecimento de licença única – a licença ambiental integrada (art. 4º, incisos III e VII, do PLS) –, no lugar de três licenças, e prazos razoáveis para o cumprimento das etapas do licenciamento ambiental (art. 5º) concorrerão para tornar o processo mais eficiente. Vale frisar que não serão negligenciados os impactos socioambientais desses empreendimentos no curso do licenciamento ambiental especial. Nesse sentido, o art. 10 da proposição prevê a exigência de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental para o empreendimento de infraestrutura estratégico que for considerado, pelo órgão licenciador, como potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

O projeto institui, nos arts. 11 e 12, Programa de Comunicação Ambiental, que 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, as quais serão respondidas e consolidadas em relatório a ser encaminhado ao órgão licenciador. Tal previsão cumpre o papel de preservar o caráter participativo do licenciamento ambiental especial, com a devida publicidade e transparência.

No entanto, a fim de aprimorar a proposição, apresentamos emenda ao PLS para determinar que, respeitado o sigilo industrial, o EIA e o respectivo RIMA aprovados pelo órgão licenciador serão disponibilizados ao público e comporão banco de dados, acessíveis pela internet. Essas informações poderão ser aproveitadas, total ou parcialmente, em novos empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental – tanto pela regra geral, quanto pela especial – e situados na área de influência do projeto cujo EIA e RIMA se pretenda aproveitar. O aproveitamento das informações do EIA/RIMA ficará livre de qualquer ônus para o empreendedor e para o órgão licenciador, desde que seja citada a fonte.

A emenda em comento tem por objetivo evitar o retrabalho nos estudos ambientais para empreendimentos desenvolvidos em áreas de influência semelhantes, o que poderia tornar sua elaboração mais rápida e menos custosa, inclusive para os cofres públicos.

Em atenção à boa técnica legislativa e por tratar de licenciamento ambiental de forma geral, sugerimos que a emenda acrescente dispositivo à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, para garantir o compartilhamento dessas informações do EIA/RIMA. Assim, ficará mais claro que a alteração pretendida se aplica à regra geral de licenciamento ambiental e não apenas ao licenciamento ambiental especial. Por fim, será necessário modificar a ementa do PLS, para indicar que haverá alteração na Lei nº 6.938, de 1981.

Pelas razões expostas, o projeto atende aos padrões de regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, deve ser aprovado com as emendas propostas a seguir.

### III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA nº 3 – CEDN**

Dê-se ao art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015, a seguinte redação:

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

.....

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;

.....

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.

.....”

#### **EMENDA nº 4 – CEDN**

Dê-se ao inciso I do art. 7º do Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 7º** .....  
 I – violação de norma legal;  
 .....”

### **EMENDA nº 5 – CEDN**

Acrescente-se o seguinte art. 15 ao Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015, renumerando-se seu art. 15 para art. 16:

“**Art. 15.** A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 10-A:

**Art. 10-A.** Respeitado o sigilo industrial, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) aprovados pelo órgão licenciador serão disponibilizados ao público e comporão banco de dados, acessível pela internet.

§ 1º As informações do EIA e do RIMA poderão ser aproveitadas, total ou parcialmente, em novos empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental situados na área de influência do projeto cujo EIA e RIMA se pretenda aproveitar.

§ 2º O aproveitamento de que trata o § 1º fica isento de qualquer ônus para o empreendedor e para o órgão licenciador, desde que citada a fonte.”

### **EMENDA nº 6 – CEDN**

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015, a seguinte redação:

Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, *que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.*

Sala da Comissão, 25 de novembro de 2015

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador Blairo Maggi, Relator