



IBRAM/DIRPRE/0143/2021

Brasília, 10 de agosto de 2021.

À Sua Excelência o Senhor
SENADOR RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal
Senado Federal Anexo 2 Ala Teotônio Vilela Gabinete 24
Brasília - DF

Assunto: Lei Geral do Licenciamento Ambiental – sugestão de emendas do texto

Senhor **Senador**,

Com nossos cordiais cumprimentos, dirigimo-nos a Vossa Excelência na qualidade de principal porta-voz da mineração brasileira e representante da mais expressiva parcela da indústria mineral brasileira, que conta hoje com 131 associados, cujas atividades representam perto de 4% do PIB nacional e 85% da produção mineral, gerando mais de 2 milhões de empregos (diretos e indiretos), com um faturamento da ordem de US\$36 bilhões, contribuindo com 60% do saldo positivo da Balança Comercial do Brasil, ao tempo que **fazemos referência à Lei Geral do Licenciamento Ambiental**, que tramitou recentemente na Câmara dos Deputados na forma do **PL 3729/2004** e que hoje se encontra no Senado Federal (**PL 2159/2021**), para **solicitar o indispensável apoio de Vossa Excelência, no que se refere à necessidade de reversão da exclusão de parte expressiva da atividade mineral do contexto do PL**, que infelizmente foi acatada quando da aprovação da matéria na Câmara dos Deputados.

Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a mineração mundial vem passando por profundas transformações no sentido de adotar práticas ESG e o IBRAM, por sua vez, vem liderando esforços junto ao setor mineral brasileiro também rumo à sua transformação, movimentos que podem ser expressos especialmente pela “Carta Compromisso perante a sociedade”, que demonstra o compromisso com uma profunda transformação da indústria mineral e pela adoção do programa TSMBrasil, que internaliza aqui no país a consagrada metodologia canadense de autorregulação para a gestão da sustentabilidade da mineração.

No plano internacional, merece destaque a adoção de um novo Padrão Global de Segurança de Barragens (GIST), que passa a ser mandatário para as empresas de alta performance. No plano nacional, também foram muitas as transformações que vêm sendo implementadas a partir das mudanças que foram introduzidas na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), com aprovação da Lei 14.066/2020, além da aprovação de diversas resoluções da Agência Nacional de Mineração (ANM). Destaque também para a aprovação da Política Estadual de Barragens de Minas Gerais. Desta forma, hoje o cenário regulatório para o tema é mais robusto e abrangente, onde se destacam os desafios para o descomissionamento de algumas barragens construídas com a tecnologia de alteamento a montante e para a remoção dos moradores na ZAS, que estão sendo gradualmente equacionados pelas mineradoras.

O PL 3729/2004 contava com a convergência do setor mineral até a data de sua aprovação na Câmara dos Deputados, quando no último momento foi aprovada a emenda nº 89, de autoria de parte

da Bancada de Minas, que introduziu o §3º, do Artigo 1º, com o entendimento de que o licenciamento de tais empreendimentos deveria passar por maior rigor:

“Artigo 1º - §3º Para licenciamentos de atividades ou de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, prevalecerão as disposições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) até que seja promulgada lei específico”.

A este respeito o IBRAM entende que:

- i. A exclusão da atividade mineral justamente quando se discute uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGL) é inadequada, pois fere os princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade que se exige para qualquer restrição ao direito fundamental à livre iniciativa ser válida;
- ii. A exclusão da mineração da LGL representa uma enorme insegurança jurídica para o setor, pois falta menção clara no texto à qual lei o licenciamento das atividades minerais estaria sujeito hoje, agravado pela remessa equivocada da matéria ao CONAMA e a pela indicação de que estaria sujeito (no futuro) à lei específica hoje inexistente;
- iii. O licenciamento de barragens de mineração já foi objeto de recentes mudanças legislativas (ex. Lei 14.066/20, normas da ANM, lei estadual de MG), que trouxeram um novo patamar para a gestão dessas estruturas no país, não sendo justificável mais mudanças;
- iv. A emenda aprovada desvirtua a finalidade precípua do licenciamento ambiental. Em momento algum o PL 3729/2004 atribui ao processo de licenciamento ambiental o papel de instrumento passível de regular e controlar a segurança das estruturas licenciadas, no que tange aos riscos construtivos e de processos operacionais;
- v. A exclusão da mineração do contexto da LGL limitaria sobremaneira as oportunidades de modernização do próprio licenciamento ambiental aplicado à atividade mineral, que seria novamente um tratamento não isonômico.

Por oportuno, visando melhor embasar a análise de Vossa Excelência, encaminhamos, em anexo, **Parecer Jurídico de lavra do conceituado advogado ambiental Werner Grau Neto**, que traz uma análise aprofundada sobre as impropriedades jurídicas acerca da exclusão de parte da atividade mineral do contexto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

Visando reverter o cenário negativo advindo da inclusão da emenda nº 89, o IBRAM encaminha para o conhecimento Vossa Excelência, uma sugestão de emenda modificativa para o § 3º, do Artigo 1º, com sua respectiva justificativa, para quais pedimos sua especial consideração.

Atenciosamente,



Flávio Ottoni Penido
Diretor-Presidente

ANEXO I**EMENDA MODIFICATIVA****PROPOSIÇÃO DE EMENDA AO PROJETO DE LEI Nº 3.729, DE 2004****EMENDA**

Suprime-se o parágrafo 3º do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.729, de 2004:

Art.

1º

§ 3º Para licenciamentos de atividades ou de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, prevalecerão as disposições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) até que seja promulgada lei específica.

Acrescente-se o parágrafo 5º ao art. 17 do Projeto de Lei nº 3.729, de 2004:

Art.

17.....

§ 5º A construção, a instalação, o funcionamento, a ampliação e o alteamento de barragens que estejam inseridas na Lei nº 12.334/2020 dependem de prévio licenciamento ambiental, na modalidade trifásica, e apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), vedada a emissão de licenças concomitantes, provisórias, corretivas e *ad referendum*, salvo as atividades de descaracterização de barragens e o respectivo uso ou disposição de seu conteúdo, que, quando passíveis de licenciamento, serão definidas pelo órgão competente.

JUSTIFICAÇÃO

O parágrafo 3º do art. 1º do presente Projeto de Lei tem como objetivo excluir a aplicação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental para atividades e/ou empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, estabelecendo a necessidade de criação de uma nova Lei Federal que discipline o licenciamento ambiental desses empreendimentos.

Na prática, a manutenção desse dispositivo determinaria que o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos minerários não estaria submetido às regras gerais previstas na Lei Geral do Licenciamento, fazendo necessária a aprovação e promulgação de uma outra lei federal que contemplasse regras e procedimentos exclusivos para o licenciamento desses empreendimentos.

Assim, como regra de transição, até que tal lei específica viesse a ser promulgada, o licenciamento de grandes empreendimentos minerários continuaria a ser submetido às disposições desatualizadas previstas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), disposições que atualmente regulamentam o licenciamento



ambiental na esfera federal e que, em regra, são adotadas como balizas gerais pelos estados no âmbito das respectivas regulamentações.

Ainda, deve-se considerar que, com a previsão de que as disposições do Conama continuariam prevalecendo para o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos minerários até que fosse promulgada lei específica, tais empreendimentos continuariam sujeitos às mesmas disposições que atualmente já são aplicáveis aos licenciamentos ambientais ocorridos no território brasileiro, sem serem alcançados pelas novas regras estabelecidas pela Lei Geral do Licenciamento Ambiental e não se encerrando as discussões acerca das regras aplicáveis nos casos concretos.

Destaca-se que, indiretamente, tal previsão de exceção contida no §3º do art. 1º tende a inclusive encontrar óbices de ordem prática para a sua aplicação, considerando que, com a promulgação da Lei Geral do Licenciamento, as próprias disposições do Conama deverão ser interpretadas ou adequadas nos termos da Lei Geral, em razão da hierarquia superior de suas disposições em relação àquelas previstas pelo Conama. Portanto, será esperada nova roupagem das regras do Conama diante do colorido estabelecido pela Lei Geral de Licenciamento, o que tenderia a propiciar ainda mais insegurança jurídica quanto a quais regras deveriam ser, de fato, aplicáveis aos empreendimentos minerários de grande porte, uma vez excetuados estes dos efeitos da Lei Geral de Licenciamento.

Além disso, não se entende adequado que uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental contemple exceções que possam esvaziar o seu conteúdo, pela identificação de empreendimentos que estejam à margem da regulamentação geral, criando-se exceções. A exclusão de tais atividades de uma Lei Geral viola a isonomia, razoabilidade e proporcionalidade que se exige para qualquer restrição ao direito fundamental à livre iniciativa ser válida.

Aceitar que um determinado setor econômico ou uma parcela dele não seja abrangida pela Lei Geral possibilitaria que tal exceção viesse a ser estabelecida ou pleiteada por uma série de outros setores ou a tipos específicos de empreendimentos ou atividades dentro de um determinado setor. Ainda, estar-se-ia afastando da própria finalidade de uma norma de caráter geral, que objetiva a definição dos institutos e os procedimentos gerais a serem observados por todos os órgãos ambientais no território brasileiro e que almeja encerrar as discussões e judicializações acerca da competência dos entes estaduais e municipais de estabelecerem regras próprias, diferentes daquelas estabelecidas pela União, e de se garantir segurança jurídica ao setor produtivo, a investidores, a técnicos e órgãos ambientais, e a toda a sociedade, a partir do estabelecimento de um regramento único e inequívoco a ser seguido por todo e qualquer tipo de empreendimento.

Nada impede que as legislações federal, estadual e municipal venham a estabelecer um regime mais rígido para os licenciamentos de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, mas isso não significa que deva ser entendido que tais empreendimentos devam estar à margem da regulamentação geral, sob pena de haver um descompasso quanto à avaliação ambiental de tais empreendimentos e à efetiva proteção do meio ambiente.

Não há, portanto, fundamento substancial para o tratamento discriminatório de uma atividade econômica em detrimento a outras. Mesmo porque, empreendimentos de grande porte e/ou de alto risco existem não apenas no setor mineral, mas também no petrolífero, no têxtil, na agroindústria, na industrial siderúrgica, na geração de energia elétrica - seja nuclear ou hidrelétrica, no saneamento, nas indústrias farmacêuticas, automobilística, e etc., que, inclusive, podem ter o potencial de impacto ambiental equivalente ou até maior. Sendo assim, não cabe, sob esta perspectiva, precarizar o licenciamento de empreendimentos do setor mineral e ainda manter tantos outros empreendimentos de riscos e de potencial de impactos semelhantes sob a guarida da Lei Geral de Licenciamento Ambiental.

Adicionalmente, tomando por base o longo tempo de maturação do presente Projeto de Lei, iniciado há aproximadamente 17 anos, é impossível prever quanto tempo seria gasto para a maturação de um projeto que contemplasse exclusivamente regras gerais de licenciamento para parcela de um setor tão representativo e dinâmico da economia nacional.

Deve se levar em consideração que, em se mantendo a exclusão das atividade e empreendimentos minerários de grande porte e/ou alto risco da Lei Geral, corre-se o risco de que o regramento aplicável ao licenciamento ambiental desse setor venha a se tornar uma colcha de retalhos, impondo-se regras distintas a depender apenas do porte do empreendimento e da classificação casuística do risco, ambos critérios que podem se alterar ao longo dos anos, ou até mesmo regras estabelecidas ao arbítrio dos estados e municípios, que não estarão obrigados pelas disposições previstas na Lei Geral no que tange aos empreendimentos desta espécie. Verifica-se, assim, mais uma vez, a insegurança jurídica decorrente da previsão inserida pela Emenda nº. 89 ao incluir o §3º do art. 1º do Projeto de Lei.

Acresce-se, ainda, não ser possível assegurar que eventual nova lei específica para disciplinar o licenciamento ambiental desses empreendimentos traria regramento mais restritivo do que as regras previstas no presente Projeto de Lei. Assim, não haveria prejuízos em se prever a aplicação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental para os grandes empreendimentos minerários, garantindo a uniformidade das regras aplicáveis ao licenciamento em geral.

Outro problema prático é a hipótese relativamente comum em que o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos minerários envolva a regularização ambiental de estruturas acessórias, como linhas de transmissão de energia elétrica e ferrovias e rodovias para escoamento de produção, que seriam, em regra, estruturas passíveis da observância da Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Ao se estabelecer regras distintas para grandes empreendimentos de mineração, estar-se-ia propiciando a manutenção da insegurança jurídica, considerando a possibilidade do entendimento da aplicação da norma geral para tais estruturas acessórias, impondo-se a aplicação de regras distintas quanto ao licenciamento ambiental dessa infraestrutura de apoio à execução da atividade de mineração.

Cabe aqui lembrar que a inclusão do trecho que exclui certos empreendimentos minerários da Lei Geral de Licenciamento teve a sua origem embrionária na Emenda 89, que indicava por justificativa que “o licenciamento ambiental teria por papel central evitar essas tragédias”, atribuídas tal terminologia aos rompimentos de barragens.

Nesse contexto, entende-se que a previsão objetiva o estabelecimento de um conjunto de regras mais rígidas para o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos minerários, especialmente em virtude dos recentes desastres envolvendo barragens de rejeitos de mineração no território nacional, de forma a propiciar um maior controle pela Administração Pública dos projetos minerários que prevejam a utilização de barragens e das respectivas etapas de localização, instalação e operação dessas estruturas.

Entretanto, não compete ao procedimento de licenciamento ambiental antever eventos como desastres decorrentes de rompimentos de barragens, objeto de legislação específica.

Sob o mesmo viés de proteção e segurança que teria justificado a inclusão do parágrafo 3º do art. 1º do presente Projeto de Lei, que se pretende suprimir, a própria Lei nº 12.334/2010 foi recentemente modificada pela Lei nº 14.066/2020, para acrescer-lhe em rigor e controles. Ou seja, coube a esta modificação legislativa prever mecanismos que visassem garantir a estabilidade das estruturas, e, por conseguinte, a segurança da sociedade em geral. Nesse contexto, compete à ANM a atuação na gestão dos riscos relativos à segurança das estruturas dos empreendimentos minerários, por meio de ações de caráter normativo, bem como da aplicação de medidas para prevenção, controle e mitigação de riscos.

Dentre as principais alterações instituídas pela Lei nº 14.066/2020, tem-se a proibição da construção ou alteamento de barragens pelo método a montante, metodologia construtiva em que os diques de contenção se apoiam sobre o próprio rejeito ou sedimento previamente lançado e depositado.

Para as barragens já em operação que foram construídas ou alteada pelo método a montante, a norma estabeleceu a obrigatoriedade de sua descaracterização, que consiste na alteração das características da barragem, que deixa de operar como estrutura de contenção de sedimentos ou rejeitos, passando a se destinar a outra finalidade.

Para essas estruturas, em que pese se admitam exceções, foi definido o prazo de até 25 de fevereiro de 2022 para que os responsáveis concluam a descaracterização, adotando a solução técnica exigida pela Agência



Nacional de Mineração (ANM) e pela respectiva autoridade licenciadora do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Outra alteração relevante foi a proibição da implantação de barragem de mineração cujos estudos de ruptura identifiquem a existência de comunidade na Zona de Autossalvamento, trecho a jusante da barragem em que não haja tempo suficiente para a intervenção da autoridade competente em situação de emergência. Nos casos de barragens já em operação e em cuja Zona de Autossalvamento sejam identificadas comunidades, a norma estabeleceu a obrigatoriedade de que se proceda, alternativamente, à descaracterização da estrutura, ou ao reassentamento da população e ao resgate do patrimônio cultural, ou, ainda, à execução de obras de reforço que garantam a estabilidade efetiva da estrutura, após decisão do poder público, ouvido o empreendedor e consideradas a anterioridade da barragem em relação à ocupação e a viabilidade técnico-financeira das alternativas, de forma a salvaguardar tais comunidades.

Considerando a necessidade de providenciar a descaracterização das barragens previstas em lei o mais rápido quanto tecnicamente possível, observadas as restrições necessárias à segurança do processo, a descaracterização de barragens tem seguido um regime de intervenção emergencial e se sujeitado a controles expost, sem exigência de licenciamento prévio, de forma a se reduzir a exposição da sociedade e do ecossistema local. Aguardar o trâmite de todo o procedimento de licenciamento, ainda que na modalidade simplificada, para só então iniciar a atividade de descaracterização acabaria por prejudicar a sociedade, que conviveria por um maior período com os riscos de eventos adversos relacionados a estruturas que, provavelmente, já deveriam estar desativadas ou em final de vida útil. Não obstante, é possível se estabelecer ações efetivas de fiscalização e de regularização, para se averiguar a adequação das ações corretivas adotadas pelo empreendedor.

Demais dos pontos já tratados na Política Nacional de Segurança de Barragens e considerando a louvável preocupação com a segurança de tais estruturas, entende-se razoável e necessário fazer constar a previsão de que a construção, a instalação, o funcionamento, a ampliação e o alteamento de barragens que estejam inseridas na Lei nº 12.334/2020 dependeriam de prévio licenciamento ambiental, na modalidade trifásica, de forma a garantir uma maior rigidez ao processo de regularização dessas estruturas pela obrigatoriedade do licenciamento trifásico, estabelecendo maior controle pelo órgão ambiental do início das fases de instalação e operação do empreendimento, quando são apresentados e avaliados os relatórios de cumprimento de condicionantes das etapas anteriores do licenciamento.

A exclusão dos empreendimentos minerários de grande porte e/ou alto risco do escopo da Lei Geral de Licenciamento, portanto, é uma tentativa de instituir um licenciamento direcionado que, ao fim e ao cabo, não traz benefício aos verdadeiros destinatários da norma – o meio ambiente -, inclusive porque a segurança de barragem, justificativa na qual se apoia a Emenda nº 89 (por força da qual foi incluído o §3º ao art. 1º do Projeto de Lei), é matéria estranha ao Licenciamento e encontra-se amplamente regulada pela Política Nacional de Segurança de Barragem (Lei 12.334/2010).

Portanto, prever que o procedimento para autorização ambiental de alguns empreendimentos do setor minerário não estaria dentre aqueles já previstos na Lei Geral de Licenciamento, além de não atingir a finalidade precípua descrita da justificação da Emenda supramencionada, acaba por impor um regime de exceção obrigatório, além das inseguranças já abordadas nas linhas antecedentes.

Nesse sentido, na ausência de dispositivo semelhante em norma federal, entende-se pela pertinência de se incluir determinação no mesmo sentido no presente Projeto de Lei Geral do Licenciamento, de forma a se garantir o controle ambiental mais restritivo e uniforme pelas autoridades competentes em todo o território nacional para as barragens cujas características demandam maior controle pelos agentes fiscalizadores, que são aquelas estruturas previstas na Política Nacional de Segurança de Barragens.

Portanto, a redação ora sugerida visa permitir um licenciamento mais completo e minudente, com debates sucessivos e por etapas, para construção, a instalação, o funcionamento, a ampliação e o alteamento de barragens inseridas na Lei n. 12.334/2010 (procedimentos que, teoricamente, envolvem aumento de risco), e a possibilidade de definição, pelo órgão competente, do eventual cabimento de um procedimento mais célere destinado à



descaracterização da estrutura de barragem e, conseqüentemente, para a mitigação desse risco em favor da segurança da sociedade, assim como para o aproveitamento industrial dos rejeitos, o que é desejável sob a perspectiva ambiental e pode minimizar o uso de recursos naturais.

Pelo exposto, entende-se que (i) o estabelecimento de regras que sejam aplicadas de forma ampla e geral à integralidade dos empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental em território nacional e (ii) o maior controle pelo Poder Público dos empreendimentos minerários que prevejam a utilização de barragens podem ser equacionados a partir da inclusão de dispositivo específico no Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental que preveja o estabelecimento de regras mais rígidas para o licenciamento de empreendimentos que contemplem a construção, a instalação, o funcionamento, a ampliação e o alteamento dessas estruturas.

Pelas razões acima, entende-se pela supressão do parágrafo 3º do art. 1º do presente Projeto de Lei, considerando que o estabelecimento de uma única norma de caráter geral, que regulamente a completude dos empreendimentos e atividades desenvolvidas em território brasileiro, tende a propiciar regras mais claras a serem seguidas por todos, minimizando a judicialização de questões que podem ser facilmente resolvidas por meio do presente Projeto.

Em contrapartida, o estabelecimento de regras mais rígidas para o licenciamento ambiental de barragens tende a conferir o conforto necessário para a supressão do parágrafo 3º do art. 1º do presente Projeto, ao assegurar uma análise mais criteriosa e minudente para os licenciamentos em todo o território nacional de grandes empreendimentos minerários que contemplem barragens.

PINHEIRONETO

ADVOGADOS

SÃO PAULO

R. Hungria, 1.100
01455-906
São Paulo - SP
t. +55 (11) 3247 8400

RIO DE JANEIRO

R. Humaitá, 275
16º andar
22261-005
Rio de Janeiro - RJ
t. +55 (21) 2506 1600

BRASÍLIA

SAFS. Quadra 2 Bloco B
Ed. Via Office - 3º andar
70070-600
Brasília - DF
t. +55 (61) 3312 9400

PALO ALTO

228 Hamilton Avenue,
3rd floor
CA 94301 USA
t. +1 650 798 5068

TÓQUIO

1-6-2 Marunouchi,
Chiyoda-ku, 21st floor
100-0005
Tokyo - Japan
t. +81 (3) 3216 7191

São Paulo, 12 de agosto de 2021.

PARA / TO:

Rinaldo César Mancin
Elena Ascencao
Flavio Penido
Osny Vasconcellos
Marco Antonio Pereira

DE / FROM:

Werner Grau Neto
Leticia Duarte

E-MAIL:

wgrau@pn.com.br
lduarte@pn.com.br

EMPRESA / COMPANY:

IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração

PASTA / FILE:

5280.479649

REF.:

Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental e a exclusão de empreendimentos minerários de “grande porte e/ou alto risco” do sistema

****CONFIDENCIAL****

1. Este Parecer é elaborado a pedido do Instituto Brasileiro de Mineração (“IBRAM”) e tem por finalidade a análise dos aspectos jurídicos e suas implicações, para o setor minerário, associadas à previsão de exclusão dos empreendimentos minerários de “grande porte e/ou alto risco” da disciplina do marco legal, tal qual proposta pela Emenda nº 89 ao Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, aprovada pela Câmara dos Deputados.

I. INTRODUÇÃO

2. Desde 2004, no âmbito do Projeto de Lei nº 3.729/2004 – na Câmara dos Deputados – ou Projeto de Lei nº 2.159/2021 – no Senado –, o Congresso Nacional debruça-se sobre o tema do Licenciamento Ambiental, com o propósito de elaborar uma lei geral que uniformize e sistematize o processo de licenciamento ambiental no Brasil.

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

3. Construir uma redação legislativa capaz de abranger e regular o licenciamento, com a necessária generalidade que é exigida de uma norma dessa natureza, revela-se uma tarefa árdua quando confrontada com as particularidades das diferentes regiões de um país com dimensões continentais. Muitas são as causas que levam a preocupações distintas a serem observadas nos processos de licenciamento, a depender da região ou do Estado em que situado o pretendido empreendimento, nem todas elas decorrentes de questões puramente ambientais. Somam-se à diversidade de paisagens e biomas abrigadas pelo território brasileiro os aspectos estruturais, sociais, econômicos, organizacionais e orçamentários de cada um dos Estados da Federação, os grandes responsáveis pela análise da esmagadora maioria dos pedidos de licença ambiental formulados no país.

4. A despeito dos desafios inerentes à articulação de uma lei geral que uniformemente se aplique a tantas localidades e às suas respectivas peculiaridades, a aprovação de um texto legislativo que contemple, em âmbito nacional, diretrizes para a uniformização e aumento de segurança quanto às ações e aos procedimentos do Licenciamento Ambiental, é uma necessidade premente, face às instabilidades e inseguranças que ainda assombram este tema.

5. Muito embora previsto na legislação brasileira desde a edição da Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente (“PNMA”), o Licenciamento Ambiental ainda hoje é fonte de grande instabilidade e insegurança jurídica. Alvo de críticas por parte de todos os setores sociais, o licenciamento ambiental atualmente sofre um processo de deterioração que envolve um alto grau de burocratização, baixa eficiência e morosidade. Em certa medida, seus atuais gargalos podem ser atribuídos – embora não exclusivamente – à inexistência de um marco legal que discipline de maneira genérica e uniforme tal instrumento da PNMA. Por faltarem diretrizes legislativas, houve uma pulverização de normas infralegais sobre o tema, editadas nos diversos níveis federativos, não raras vezes em franca invasão da competência legislativa, por outras vezes em sobreposição umas às outras, e sem um desejável alinhamento entre si.

6. A situação de instabilidade que assola o licenciamento ambiental é ameaça constante não só para os empreendedores e órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, mas também para a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, eis que *“a burocracia (...) é um mal perigoso. Uma linha direta à clandestinidade e, via de consequência, a danos ambientais”*¹. Conferir nitidez e uniformidade à sua disciplina,

¹ VIEIRA, Germano. Necessidade da criação da Lei Geral de Licenciamento Ambiental. Revista Abema - nº 1 - Maio/2020 - Abema - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. Disponível em

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

evitando-se assim custos e desgastes decorrentes dos rotineiros questionamentos técnicos e judiciais levantados contra as ações e procedimentos adotados no âmbito do licenciamento torna-se, neste cenário, um passo relevante para a racionalização do sistema e para a própria garantia da proteção ambiental. É neste contexto que merecem ser enaltecidos os esforços do Poder Legislativo Federal para dialogar com a sociedade e com os diversos setores econômicos envolvidos, na persecução do relevante objetivo de aprimorar a legislação ambiental.

II. O PROJETO DE LEI GERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

7. Instrumento de consecução da PNMA, o Licenciamento Ambiental constitui um método de controle ambiental aplicável às atividades que, por suas características locais ou tipológicas, são capazes de gerar degradação ambiental. A relevância dos mecanismos de controle ambiental – gênero do qual o licenciamento é espécie – é corroborada pela Constituição Federal, que, no artigo 225, incisos IV e V, impõe ao Poder Público o dever de (i) 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; (ii) controle da produção, comercialização, bem como a obrigação de empregar técnicas, métodos e substâncias de maneira a assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

8. A aplicação do licenciamento ambiental, desde que inicialmente previsto, no âmbito federal, na Lei nº 6.938/1981, tem sido acompanhada por intensa instabilidade e, via de consequência, desincentivo à atividade econômica. Carente de normas claras e de uma disciplina com adequado grau de segurança técnica e jurídica, o processo de Licenciamento Ambiental é grande causador de conflitos entre os diversos atores que dele participam. Dada a falta de uma norma geral que o disciplinasse e assim permitisse a sua melhor compreensão, o regime aplicável ao instrumento foi paulatinamente organizando-se a partir da regulamentação infralegal, que aos poucos era editada para enfrentar as lacunas legislativas sobre o tema. Este movimento resultou na instauração de um sistema de licenciamento ambiental baseado nas Resoluções 1/1986 e 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e, especificamente para o setor da mineração, Resoluções 9/1990 e 10/1990 do mesmo ente.

<https://www.abema.org.br/midias/revista-abema/442-revista-abema-n-1-maio-2020-8/125>

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

9. A despeito do notável esforço empreendido para viabilizar a aplicação do licenciamento ambiental como instrumento de proteção ao meio ambiente e da inquestionável contribuição prestada pelas autoridades administrativas ambientais, cabe notar que o histórico da disciplina infralegal do instrumento desenvolveu-se de modo conturbado. A despeito da hierarquia meramente regulamentar² das normas emanadas de tais entes, muitos dos dispositivos editados retratavam uma verdadeira ruptura com preceitos constitucionais, notadamente por avançarem sobre temas como repartição de competência, cooperação entre os entes federativos e introdução de inovações na criação de obrigações e restrição ou modificação de direitos, ao evidente arrepio da legalidade.

10. As distorções que marcaram as tentativas históricas de promover a efetiva e eficiente implementação do licenciamento ambiental, embora parcialmente corrigidas pela Lei Complementar 140/2011, ainda demandam intervenção do Poder Legislativo Federal na formulação de norma legislativa geral apta a superar a atual normatização “*excessivamente conceitual e principiológica, carente de regras que determinem ações ou abstenções*” e “*repleta de conceitos jurídicos indeterminados, gerando uma série de discussões sobre a natureza jurídica das licenças e sobre a existência ou não de discricionariedade nas decisões dos órgãos gestores*”³. Isso sem falar na necessidade de correção da irracionalidade sistêmica que decorre da multiplicidade de regras e de atos infralegais que se sobrepõem, impondo fragmentação e complexidade excessiva na disciplina do licenciamento ambiental.

11. O ambiente de instabilidade atual aumenta o anseio social por uma norma geral, produzida no foro adequado (*i.e.*, o Congresso Nacional) e respaldada no princípio da legalidade. Engrossam o coro da demanda por uma lei geral que discipline o licenciamento ambiental os integrantes de diversos organismos sociais, à medida em que cresce a consciência de que o regime aplicável ao licenciamento ambiental não pode ter como único pilar de sustentação os frágeis e questionáveis atos administrativos de natureza meramente regulamentar que hoje regem esta temática.

12. Com brilhantismo, PAULO DE BESSA ANTUNES aborda a imprescindibilidade, hoje sentida nos mais diversos setores que se vinculam à temática ambiental, de uma norma geral de licenciamento ambiental que ofereça um panorama a ser aplicado a todos os licenciamentos das atividades econômicas desenvolvidas no país:

² STF, ADI 2007 MC, Rel. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, j. em 12/08/1999, DJ 24-09-1999 PP-00025 EMENT VOL-01964-01 PP-00089

³ SILVA, Nildo Alves; CAPELLI, Silvia. Elementos Centrais para a Regulamentação Federal do Licenciamento. Revista de Direito Ambiental | vol. 82/2016 | p. 77 - 100 | Abr - Jun / 2016 DTR\2016\20504

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

“A natureza jurídica do licenciamento ambiental tem sido pouco estudada pela doutrina jurídica especializada, isso talvez se justifique devido ao fato de que o licenciamento, além dos aspectos jurídicos, tem uma conotação técnica muito acentuada e, por conta disso, não pode ter regras jurídicas muito amarradas e peremptórias. Por outro lado, as normas jurídicas que disciplinam o licenciamento ambiental não podem ser abertas demais. Há, portanto, uma enorme tensão entre o princípio da legalidade e o informalismo; tal tensão encontra solução normativa nos incisos VI e IX do parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, **fato é que matéria tão relevante para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento da atividade econômica não pode ficar ao sabor de normas puramente administrativas, fazendo-se necessária a edição de uma lei para disciplinar o licenciamento.**”⁴

13. Sensível às graves perdas que as lacunas legislativas geram ao setor privado, à sociedade e ao próprio meio ambiente, a Câmara dos Deputados capitaneou esforços para conferir celeridade à tramitação do Projeto de Lei Geral do Licenciamento (“PL”). Em 12.5.2021 aprovou-se texto substitutivo ao PL apresentado pelo Relator Neri Geller, conjuntamente com algumas das Emendas de Plenário propostas na ocasião, dentre as quais constava a “Emenda nº 89”, pela qual se propunha “*afastar o regramento da Lei Geral do Licenciamento às atividades minerárias*”⁵. Diante do acolhimento da referida emenda, o texto final aprovado pelo Plenário incorporou um novo parágrafo ao artigo 1º do PL, cujo teor aqui se transcreve:

“§3º Para licenciamentos de atividades ou de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, prevalecerão as disposições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) até que seja promulgada lei específica.”

14. O conteúdo da emenda aprovada causa perplexidade sob a perspectiva jurídica, não só por conta de sua flagrante inconstitucionalidade. De fato, chama também atenção por sua notória contradição interna, na medida em que, quanto ao ponto, dissocia-se dos propósitos declarados em sua exposição de motivos para conferir desigual tratamento a um único setor econômico, em nítida contraposição ao desiderato geral e uniformizador do PL; ao mesmo tempo que reconhece ser o atual “*procedimento [de licenciamento ambiental] demorado, custoso e, ao mesmo tempo, ineficiente em termos de garantia da proteção ambiental*”⁶, aceita manter os empreendimentos minerários “de grande porte e/ou alto risco” vinculados a este mesmo regime jurídico insustentável; lança, então, a atividade de mineração na mesma situação de insegurança e instabilidade que o próprio PL reconhece e busca conter.

⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2021, pp. 159-160

⁵ PARECER ÀS EMENDAS DE PLENÁRIO AO PL N.º 3729, DE 2004 E APENSADOS
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2010519&filename=Parecer-CAPADR-12-05-2021

⁶ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2007884&filename=Tramitacao-PL+3729/2004>

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

15. O encaminhamento conferido à atividade de mineração, em sua redação atual, compromete, pois, a constitucionalidade do marco legal e a própria racionalidade da ordem jurídica, em virtude de criar um efetivo paradoxo entre os fins a que se propõe o PL e a disciplina a que remete os citados empreendimentos. É de todo necessário que se resgate, durante o trâmite legislativo perante o Senado, as premissas de uniformização, padronização e simplificação que deram ensejo ao projeto, de modo a reintegrar o setor minerário à sua disciplina.

III. PREMISSAS JURÍDICAS ENVOLVIDAS NA AVALIAÇÃO DO §3º DO ARTIGO 1º DO PL

(i) Competência normativa concorrente e as balizas que devem conter as disposições de normas gerais federais

16. Antes de abordarmos os quesitos a serem respondidos neste Parecer, convém recuperar o tratamento constitucional conferido à competência legislativa em matéria ambiental e os contornos que restringem o poder de legislar exercido pelos distintos entes federativos.

17. O artigo 24 da Constituição Federal, ao elencar o rol da chamada “competência legislativa concorrente”, situa a matéria ambiental no âmbito da concorrência legislativa entre União e Estados. Em interpretação do dispositivo constitucional, o Supremo Tribunal Federal também admite a competência concorrente dos Municípios, ainda que não categoricamente referidos, para legislar concorrentemente nos limites de seu interesse local⁷:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

18. A competência concorrente compreende, portanto, a atuação dos três níveis federativos. Para conferir coesão ao sistema, o parágrafo primeiro do mesmo dispositivo limita o campo de atuação de cada um dos entes federativos e preconiza que “*no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais*” (artigo 24, §1º, CF).

⁷ “1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).” (STF, RE 586.224/SP, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 5.3.2015)

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

19. Normas gerais, por excelência, não toleram que sua redação contenha minúcias, ressalvas ou particularidades quanto a esta ou aquela situação. Abstração e generalidade são imprescindíveis na técnica legislativa da norma geral, sob pena de ferir o mandamento constitucional de repartição de competências e violar a própria organização do Estado brasileiro sob o modelo federalista.

20. Embora a expressão de “norma geral” seja havida como uma noção jurídica indeterminada e sua interpretação gere algum debate, há consenso quanto ao fato de que o conteúdo da norma geral deve aproximar-se do modelo de enunciação de diretrizes gerais, principiológicas, que sirvam ao propósito de, a partir de suas diretivas, conferir uniformidade à legislação a ser editada pelos Estados, no exercício de sua competência concorrente complementar. Em hipótese alguma, portanto, a norma geral poderá abandonar o seu cunho universal a todos aqueles que a ela estão sujeitos, fragmentando em regramentos diversos e específicos as situações dos indivíduos subordinados àquela mesma norma; a generalidade, portanto, é circunstância que a define.

21. Previsões do texto legislativo que contenham especificidades ou distanciem-se de um imperativo homogêneo (universalizado) não são compatíveis com a natureza da norma geral. Isto porque a Constituição Federal atribui aos Estados a competência de elaborar regramentos específicos, moldados de acordo com as necessidades impostas pelas características regionais, nas matérias delegadas à repartição concorrente. Regramentos que versem sobre exceções à norma geral, portanto, cabem à legislação estadual.

22. Quanto ao conteúdo geral e universal que distingue a norma geral (artigo 24, §1º, da Constituição) das demais normas editadas pelo Poder Legislativo, convém recuperar a lição de TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR:

“Pelo art. 24, a repartição vertical é não-cumulativa, determinando-se previamente que a União ‘limitar-se-á’ a legislar sobre normas gerais quanto às matérias que enumera. É cumulativa no caso do § 4º, que determina a prevalência de norma geral da União, superveniente a norma geral contida em lei estadual. A distinção entre normas gerais e particulares aponta, de início, para um problema de natureza lógica, referente à quantidade das proposições. Do ponto de vista da lógica jurídica, as normas podem ser, quanto à quantidade, gerais, particulares ou individuais. Esta distinção pode ser vista quanto aos destinatários ou quanto aos conteúdos da norma. Uma norma é geral, quanto aos destinatários, quando se aplica à universalidade deles, sem distinções. Melhor seria, neste caso, chamá-la de norma universal. A contrario sensu, ela será particular, quando se destina a uma coletividade ou categoria de destinatários. Melhor se fala aqui em norma especial. Por fim, é individual a que se destina a um único endereçado. Quanto aos

PINHEIRONETO

A D V O G A D O S

conteúdos, as normas são gerais quando a matéria prescrita se reporta a toda e qualquer ocorrência da espécie (*facti species*, fato gerador, hipótese de incidência). Particular, quando a matéria assinala apenas um grupo ou parte da espécie. Individual, ou melhor, singular, quando sua matéria delimita um único caso. Esquemáticamente, temos:

Quanto ao destinatário:
 normas universais (todos)
 normas especiais (alguns)
 normas individuais (um único)

Quanto ao conteúdo:
 normas gerais (totalidade dos casos)
 normas particulares (alguns casos)
 normas singulares (um único caso)

Assim, em princípio, do ponto de vista lógico, quando o texto constitucional atribui à União competência para legislar sobre ‘normas gerais’ a linguagem constitucional pode estar tratando de normas gerais pelo conteúdo, ou de normas universais, isto é, gerais pelo destinatário, cabendo aos Estados e Distrito Federal, correspondentemente, a competência para o estabelecimento de normas especiais e individuais (conforme o destinatário) ou particulares e singulares (conforme o conteúdo).⁸

23. Estas premissas conduzem à incontornável conclusão de que o PL, artigo 1º, §3º, ao disciplinar especificidades a respeito de um único setor, de forma a atribuir-lhe tratamento distinto de toda a generalidade de atividades abrangidas pela norma, traz em si a mácula da inconstitucionalidade, por desbordar dos limites que lhe são definidos pelo artigo 24, §1º, da Constituição Federal.

24. Incontáveis textos doutrinários confirmam esta interpretação, podendo-se tomar como exemplo a lição de PAULO LUIZ NETO LOBO:

“A nova Constituição brasileira atendeu à sugestão da doutrina, quanto ao modo mais eficiente de traçar a repartição da competência concorrente, atribuindo à União a competência para editar normas gerais e aos Estados-Membros, as normas específicas nas matérias comuns.

(...)

Deixa-se aos Estados-Membros o vasto campo da legislação específica, delimitado pelos princípios e pressupostos das normas gerais.

⁸ FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. Normas Gerais e Competência Concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 90, p. 245-251, jan/1995. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296/69906>>

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

As normas gerais, por seu turno, encerram uma faculdade, mas, também, uma limitação evidente: não podem ser exaustivas.

As normas gerais estabelecem princípios fundamentais. Não podem especificar situações que, por sua natureza, são campo reservado aos Estados-Membros. Estão contidas pela finalidade de coordenação e uniformização.

Transpostos estes limites, as normas gerais são inconstitucionais.

(...)

A finalidade das normas gerais (fixação de pressupostos e harmonização) define seus limites intrínsecos.

A legislação estadual com elas se chocará se excluir, reduzir ou aumentar indevidamente pressupostos ou requisitos ou quando considerar suficiente o que nelas não for. Os pressupostos apenas poderão ser modificados pela legislação estadual, se houver previsão facultativa nas normas gerais.”⁹

25. Não há dúvida, a uma “Lei Geral do Licenciamento Ambiental” – na condição de norma editada com lastro na competência concorrente prevista do artigo 24, inciso VI, da CF – não se dá a faculdade de imiscuir-se na tarefa de estipular disciplina excepcional a uma atividade econômica específica; não está a norma geral autorizada a fazê-lo por conta de sua limitação constitucional, sob pena de invadir a competência reservada aos Estados.

26. Cabe aqui abrir breves parêntesis para observar que, do prisma teleológico, a não universalidade do regime do PL também denota um contrassenso, mormente quando considerado o mote sob o qual se conduziu a tramitação do PL: o viabilizar que os processos de licenciamento ocorram “dentro de um parâmetro geral uniforme” e com “padronização e previsibilidade”¹⁰, tal qual constou do próprio parecer proferido no plenário da Câmara dos Deputados.

27. Feita esta breve anotação, o ponto é que o artigo 1º, §3º, do PL é previsão inconstitucional por legislar além dos limites da competência da União e, assim, usurpar o poder dos Estados. A fim de garantir a validade e juridicidade da legislação que se pretende editar, torna-se imprescindível, portanto, que, durante o processo de tramitação bicameral do PL, ocorra a devida reversão do vício de inconstitucionalidade que eiva o parágrafo 3º do seu artigo 1º, mediante a supressão do referido dispositivo.

⁹ LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados-Membros na Constituição de 1988. R. Inf. legisl. Brasília. ano 26, n. 101, jan/mar 1989, pp. 88-184

¹⁰https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node017kqga3gsew3vflrjupboqe1u2907469.node0?codteor=2007884&filename=Tramitacao-PL+3729/2004

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

(ii) Competência normativa concorrente, exigência de implemento das providências pretendidas pelos meios próprios e princípio da legalidade

28. Do processo de exame da constitucionalidade do já citado dispositivo, é possível identificar um segundo conflito com relação à disciplina constitucional, desta vez com relação ao segundo núcleo do artigo 1º, §3º, do PL, que, após negar aplicabilidade da lei aos empreendimentos minerários de “grande porte e/ou alto risco”, reporta-se às resoluções do CONAMA como as regras cabíveis para disciplinar o licenciamento ambiental de tais atividades.

29. Aqui, novamente, o texto aprovado na Câmara dos Deputados contraria a repartição constitucional da competência legislativa concorrente. Com efeito, a competência legislativa não faculta renunciar ao exercício do poder de legislar a partir de uma técnica remissiva a outra fonte normativa infralegal, emitida por um órgão administrativo. Sem atenção para o fato de que não se permite ao ente federativo eximir-se de exercer sua competência apenas por ser mais conveniente que o tema de seu interesse siga regras pré-estabelecidas, o PL abre mão do seu poder legislativo, sem a cautela com o princípio da legalidade, para submeter um segmento econômico a regramento previamente editado pela esfera executiva, de índole infralegal.

30. Os contornos de invalidade do dispositivo são ainda agravados quando se tem presente que ao referido órgão – o CONAMA –, sequer cabe legislar de forma geral ou supletiva, mas tão somente emitir regras sobre parâmetros e critérios técnicos, como se verá adiante. Em todo caso, atendo-nos à questão constitucional subjacente à competência concorrente, por ora colocando de lado o tema das funções institucionais do CONAMA, cabe esclarecer que o Supremo Tribunal Federal já considerou inconstitucional a técnica remissiva da qual se valeu o PL no artigo 1º, §3º.

31. Durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.303/RS (“ADI 2.303/RS”), a Corte Suprema apreciou situação semelhante àquela retratada no artigo 1º, §3º, do PL, na qual uma norma editada por um dos entes competentes para legislar sobre a matéria, em lugar de exercer o seu poder, limita-se a editar uma lei que meramente faz remissão à aplicação de uma outra norma. O acórdão proferido pelo Plenário foi assim ementado:

“COMPETÊNCIA NORMATIVA – SAÚDE E MEIO AMBIENTE. A competência normativa é concorrente, não cabendo afastá-la mediante submissão estrita a normas federais.”¹¹

¹¹ STF, ADI nº 2.303/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 5.9.2018

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

32. Naquela ocasião, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a técnica remissiva à legislação federal de que se valeu o ente federativo, anotando que, quando há interesse em legislar sobre determinada temática – capturado pelo simples fato de que uma lei fora editada sobre aquela matéria –, deve o ente fazê-lo de acordo com os ditames constitucionais e, logo, efetivamente editar a lei de forma a regular o tema; não pode, em lugar de legislar, reportar-se a norma produzida em outro nível e, assim, abrir mão de seu poder legislativo em benefício de outro ente.

33. Como expressamente consignado no voto do Exmo. Sr. Ministro Alexandre de Moraes, a utilização da técnica remissiva em uma lei editada por aquele que deveria, segundo preconiza a Constituição, legislar sobre aquela matéria, equivale a conferir um “cheque em branco” ao terceiro que emitiu a norma a que se reporta. Veja-se:

“Essa estadualização genérica que a norma estadual fez de uma legislação federal é um cheque em branco, porque **a cada alteração também da lei federal, automaticamente estaria a lei estadual alterada. Ou seja, uma determinada composição da assembleia acabou abrindo mão do que não lhe é permitido, a própria autonomia legislativa do Estado.**”

34. Com efeito, quando se diz que determinadas situações de interesse jurídico para o ente federativo observarão “*estritamente à legislação federal específica*”, como fazia a lei declarada inconstitucional na ADI 2.303/RS, ou, como analogamente faz o PL, “*prevalecerão as disposições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)*”, o ente competente adota postura de absoluta submissão, na medida em que permite que terceiro (*i.e.*, o redator da norma a que se reporta a lei editada), a seu exclusivo critério, implemente alterações no regulamento e, por via reflexa, legisle na órbita da competência do ente federativo que elabora a norma remissiva.

35. O voto do relator, o Exmo. Sr. Ministro Marco Aurélio, bem sintetiza a inconstitucionalidade de tal cenário, dada a violação ao regime de repartição de competências e ao federalismo cooperativo. Logo, havendo interesse em regular uma determinada situação, deve o ente federativo efetivamente legislar e, por tal ato, “*implementar as providências pertinentes pelos meios próprios*”:

“Por meio da norma atacada, **o Estado do Rio Grande do Sul revogou os diplomas estaduais relativos ao cultivo comercial e às atividades com organismos geneticamente modificados, remetendo a regência da matéria à legislação federal**. É dizer, a norma questionada revela a renúncia do mencionado ente ao **exercício da competência constitucionalmente prevista**.

Daí se extrai a **inconstitucionalidade do ato**, cujos contornos direcionam ao **esvaziamento do que preconiza a Lei Maior no tocante às competências material**

PINHEIRONETO

ADVOGADOS

e legislativa: atua o ente cujo interesse acerca do tema surja predominante. Ora, se a Assembleia Constituinte estabeleceu haver interesse dos Estados no tocante à saúde, produção e consumo proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente – artigo 24, incisos VI, VIII e XII, da Carta Federal –, **descabe ao ente federado recusar-se ao implemento das providências pertinentes pelos meios próprios.**

A dimensão do descompasso da lei impugnada é maior quando se considera o federalismo cooperativo. A lógica mostra-se intransponível e direciona ao estabelecimento de normas gerais pela União e à atuação dos Estados no atendimento a peculiaridades regionais. A sistemática adotada pelo Estado do Rio Grande do Sul afasta essas diretrizes e remete à observância automática da 'legislação federal específica', revogando os dispositivos locais, os diplomas estaduais vigentes."

36. Reputa-se, portanto, inconstitucional a técnica remissiva empregada pelo PL, consoante já se posicionou o Supremo Tribunal Federal. Não bastasse esta mácula, há ainda que se mencionar que a redação que remete ao CONAMA a regulamentação do licenciamento de empreendimentos minerários atrai a discussão quanto à legalidade de delegação da competência legislativa a órgão integrante do Poder Executivo; tal ponto também merece a atenção deste Parecer.

37. No artigo 5º, inciso II, a Constituição Federal consagrou o princípio da legalidade, como "*regra que aponta a presença de um Estado de Direito, pois, retirando o arbítrio do Estado, exige-se que sua conduta esteja amoldada à lei, como expressão da vontade geral*"¹².

38. Uma das dimensões do princípio da legalidade consiste naquilo que se entende por inafastabilidade da competência normativa primária do Poder Legislativo. A noção de legalidade compreende, portanto, a impossibilidade de que atos sem natureza legislativa criem ou restrinjam direitos e obrigações. É dizer, a ordem constitucional apenas admite a edição de regulamentos administrativos (normas secundárias) que tenham por propósito conferir *fidel execução à lei*¹³, e, portanto, que detenham natureza complementar e restrita ao esclarecimento, dentro dos parâmetros e limites previstos na lei regulamentada, de conceitos já lançados na norma legislativa.

39. JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao lecionar sobre o princípio da legalidade, esclarece que somente a norma legislativa possui a prerrogativa de modificar a ordem jurídico-formal de maneira a criar obrigações; não caberia, pois, à norma regulamentar exigir determinadas condutas ou abstenções de particulares quando não houver lei prévia que assim autorize:

¹² TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 664

¹³ Artigo 84, Constituição Federal: Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fidel execução**;

PINHEIRONETO

A D V O G A D O S

“O princípio da legalidade é nota essencial do Estado de Direito. É, também, por conseguinte, um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, como vimos, porquanto é da essência de seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais. Toda a sua atividade fica sujeita à lei, entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição. É nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o Estado, ou o Poder Público, **ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar tampouco proibir nada aos administrados, senão em virtude de lei.**

É nesse sentido que o princípio está consagrado no art. 5º, II, da Constituição, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. O texto não há de ser compreendido isoladamente, mas dentro do sistema constitucional vigente, mormente em função de regras de distribuição de competência entre os órgãos do poder, de onde decorre que **o princípio da legalidade ali consubstanciado se funda na previsão de competência geral do Poder Legislativo para legislar sobre matérias genericamente indicadas, de sorte que a ideia matriz está em que só o Poder Legislativo pode criar regras que contenham, originariamente, novidade modificativa da ordem jurídico-formal, o que faz coincidir a competência da fonte legislativa com o conteúdo inovativo de suas estatuições, com a consequência de distingui-la da norma regulamentar.**

(...) o princípio da legalidade vincula-se a uma reserva genérica ao Poder Legislativo, que não exclui a **atuação secundária** de outros poderes.

O art. 5º, II, ao estatuir que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, dá margem a controvérsia quanto ao significado da expressão ‘em virtude de lei’ (...). **Isso quer dizer que os elementos essenciais da providência impositiva não constam da lei. Só a lei cria direitos e impõe obrigações positivas ou negativas, ainda que o texto constitucional dê a entender que só estas últimas estão contempladas no princípio da legalidade.** Há outras normas constitucionais que completam seu sentido.”¹⁴

40. TERCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR, em seus escritos, também aborda o tema da legalidade como regra limitadora do poder regulador, que rechaça a possibilidade de que atos normativos emanados do Poder Executivo apresentem conteúdos inovadores:

“Por conterem normas gerais, muitas leis, para adquirirem eficácia técnicas, exigem detalhamentos. Os regulamentos, assim, explicitam as normas legais, tendo em vista sua execução. Não basta, por exemplo, criar, por lei, um tributo. É preciso disciplinar a forma como será cobrado, a autoridade que irá cobrá-lo, a agência que irá recolhê-lo, os prazos em que isso deve ocorrer, etc. (...) **Os decretos**

¹⁴ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 423-424

PINHEIRO NETO

ADVOGADOS

que regulamentam leis, porém, dentro da concepção liberal do direito que reconhece o princípio da legalidade como regra estrutural do sistema, devem servir ao fiel cumprimento da lei, não podendo, em tese, contrariar-lhe os conteúdos prescritivos nem acrescentar-lhes outros. Essa restrição está ligada aos valores da segurança e da certeza. Apesar disso, é conhecido o problema do moderno Estado-gestor que, em face da complexa celeridade das transformações econômicas, acaba por contrariar aquela restrição, produzindo, no rol das normas regulamentadoras, prescrições que ou são incompatíveis ou extrapolam limitações legais. Isto, ademais, não ocorre apenas com os decretos, mas também com outros atos normativos do Executivo, como as portarias (atos administrativos ministeriais que estabelecem normas, em princípio de eficácia individual e apenas para os órgãos da administração), instruções (atos administrativos que vinculam no âmbito de órgãos) etc.”¹⁵

41. Do princípio da legalidade extrai-se, portanto, que a atuação normativa do Poder Executivo é secundária, sempre pautada em legislação prévia dotada de densidade normativa e conteúdo suficientemente pré-estabelecido acerca dos direitos e deveres disciplinados. À norma regulamentar incumbe meramente detalhar os parâmetros legais em temas que, por sua natureza e complexidade técnica, demandam uma explicitação técnica dos termos da lei, para a sua melhor aplicação.

42. É dizer: a ordem constitucional preconiza que a atividade legislativa deve buscar editar normas com o maior grau de completude possível, evitando-se a discricionariedade de outros poderes durante sua concretização ou interpretação. Para temas impregnados de aspectos técnicos que não possam ser exauridos no próprio texto da lei, a regulamentação via norma infralegal é perfeitamente admissível, sempre em patamar secundário (*i.e.*, dentro do campo de detalhamento a que lhe remete a lei) e desde que permaneça contida aos aspectos técnicos e operacionais da aplicação da norma legislativa.

43. Certas correntes, por seu turno, chegam a admitir uma maior flexibilização do princípio da legalidade e aceitam a ideia de normas legislativas de baixa densidade normativa, nas quais *“a lei chega a iniciar – sem pretender esgotar – a normatização da matéria de maneira bem detalhada. Na hipótese ora tratada (...) a lei estabelece apenas parâmetros bem gerais da regulamentação a ser efetuada pela Administração Pública. Trata-se das leis quadro (lois-cadre) ou standartizadas, próprias das matérias de grande complexidade técnica ou suscetíveis de constantes mudanças”*¹⁶.

¹⁵ FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 201-202

¹⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos. Princípio da legalidade e poder regulamentar no Estado contemporâneo. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 225: 109-129. jul./set. 2001

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

44. Todavia, ainda que o PL sob análise possa ter se arvorado nesta concepção, nem mesmo a vertente flexível permite que conteúdo do comando legislativo seja vazio a ponto de que a remessa à norma infralegal seja integral. É incontroverso, quanto ao ponto, que a “delegação pura”¹⁷ – tal qual empregada pelo PL no tocante aos empreendimentos minerários – é inconstitucional, em virtude de delegar o próprio poder legislativo à esfera de poder diversa, em contrariedade ao preceito da legalidade.

45. Confira-se, a respeito da inconstitucionalidade da delegação à norma infralegal sem definição de balizas pela lei, o ilustrativo precedente do E. Supremo Tribunal Federal:

“Parcelamento. Forma e condições. **Delegação ao regulamento. Impossibilidade. Inconstitucionalidade.** (...) 2. Ao remeter a disciplina do parcelamento às regras atinentes à moratória, a lei complementar exigiu que a legislação definidora do instituto promovesse a especificação mínima das condições e dos requisitos para sua outorga em favor do contribuinte. **3. Em matéria de delegação legislativa, a jurisprudência da Corte tem acompanhado um movimento de maior flexibilização do Princípio da Legalidade, desde que o legislador estabeleça um desenho mínimo que evite o arbítrio.** 4. O grau de indeterminação com que operou a Lei Estadual nº 11.453/2000, ao meramente autorizar o Poder Executivo a conceder o parcelamento, provocou a degradação da reserva legal, consagrada pelo art. 150, I, da Constituição Federal. **Isso porque a remessa ao ato infralegal não pode resultar em desapoderamento do legislador** no trato de elementos essenciais da obrigação tributária. Para o **respeito do princípio da legalidade**, seria essencial que a lei (em sentido estrito), além de prescrever o tributo a que se aplica (IPVA) e a categoria de contribuintes afetados pela medida legislativa (inadimplentes), também definisse o prazo de duração da medida, com indicação do número de prestações, com seus vencimentos, e as garantias que o contribuinte deva oferecer, conforme determina o art. 153 do Código Tributário Nacional. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 11.453/2000 do Estado do Rio Grande do Sul, por afronta ao princípio da reserva de lei em matéria tributária, contido no art. 150, I, da Constituição Federal.”¹⁸

46. Nessa ordem de ideias, evidencia-se que a disposição que excepciona, ainda que em caráter transitório, a disciplina do marco legal a certas atividades minerárias, remetendo-as à normatização editada pelo CONAMA sem qualquer baliza, encontra-se em flagrante contrariedade a preceitos constitucionais fundamentais. Em conclusão a este tópico, deve-se destacar que, para a garantia dos pressupostos de validade hierárquica da Lei Geral de Licenciamento Ambiental, demanda-se a atuação do Senado Federal para que reconduza os empreendimentos minerários ao regime geral proposto pelo PL.

¹⁷ “Em certos casos, entretanto, a **aplicação da lei, no caso concreto, exige a aferição de dados e elementos. Nesses casos, a lei, fixando parâmetros e padrões, comete ao regulamento essa aferição. Não há falar, em casos assim, em delegação pura, que é ofensiva ao princípio da legalidade genérica** (C.F., art. 5º, II) e da legalidade tributária (C.F., art. 150, I)” (STF, RE nº 684.261/PR – Regime de Repercussão Geral, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 31.5.2012)

¹⁸ STF, ADI nº 2304/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 12.4.2018

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

(iii) Resoluções emitidas pelo CONAMA e seu papel na condição de autoridade administrativa

47. Além dos vícios de inconstitucionalidade acima tratados, o artigo 1º, §3º, do PL também confere margem a questionamentos no que se refere à remessa ao CONAMA da disciplina aplicável ao licenciamento ambiental de empreendimentos minerários. Como ente da administração pública que é, o CONAMA não possui papel legiferante, típico do Poder Legislativo, mas, sim, opera para a consecução da sua função administrativa, consistente “*na promoção dos direitos fundamentais e na implementação concreta da democracia, por meio de agentes organizados burocraticamente numa estrutura estável*”¹⁹.

48. Concebido pelo artigo 6º, II, da já referida Lei nº 6.938/1981 – PN MA, o CONAMA é órgão consultivo e deliberativo que integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente. O artigo 8º da Política Nacional do Meio Ambiente atribui-lhe um rol de competências, dentre as quais consta a função de “*estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras*”. O funcionamento de tal órgão é regulado pelo Decreto Federal nº 99.274/1990, que reitera, em seu artigo 7º, inciso I, a competência para o estabelecimento de “normas e critérios” para o licenciamento ambiental.

49. A atribuição de competência normativa ao CONAMA pelos referidos diplomas legais não há que ser confundida com uma autorização para inovar no ordenamento jurídico, de modo a permitir que o CONAMA pudesse criar obrigações ou impor restrições a direitos. Tal interpretação seria incompatível com a disciplina constitucional, como já visto. Em verdade, a competência do CONAMA para o estabelecimento de normas, tal como prevista na Lei nº 6.938/1981 e no Decreto Federal nº 99.274/1990, apenas exprime a função regulamentar conferida a si, própria da atividade administrativa.

50. O termo “norma” aludido pelos citados diplomas legais é, portanto, compreendido sob a acepção de “regramento técnico”. Cabe ao CONAMA emitir normas que versem a respeito de parâmetros técnicos aplicáveis aos licenciamentos, atividade esta que é diversa daquela que disciplina as próprias regras que devem reger o instrumento; esta última pressupõe a introdução de novos deveres e direitos na ordem jurídica, enquanto a primeira atua em nível de mera explicitação do conteúdo legal. Tal circunstância é reforçada pelos próprios termos do artigo 24 da Constituição Federal, que distribui às casas legislativas da União, Estados e Municípios a competência para legislar sobre meio ambiente (e, em última análise, sobre os instrumentos de controle de sua qualidade, como o licenciamento).

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 92

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

51. Logo, depreende-se que a competência normativa do CONAMA, tal qual delegada pela Lei nº 6.938/1981 e pelo Decreto Feral nº 99.274/1990, não vai além da definição de índices e parâmetros técnicos a serem observados no âmbito do licenciamento. Veja-se, a esse respeito, a lição da doutrina ambientalista:

“Assim, observe-se que a delegação de uma suposta competência normativa ao Conama – órgão administrativo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama - foi para estabelecer normas, critérios e padrões para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, para o controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações e, ainda, para o controle da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais.

A interpretação que se há de conferir aos termos normas, critérios e padrões exige uma visão geral e sistêmica de como eles vêm sendo empregados nas normas vinculadas a essa competência do Conama.

Veja-se, desde logo, o art. 14, II, e par. ún., do Dec. 99.274, de 06.06.1990, que regulamentou a mencionada Lei 6.938/81, que deixa bem claro que essas normas e padrões consubstanciam parâmetros de emissão, ejeção e emanção de agentes poluidores

(...)

Ora, atente-se bem que o que será levado em conta para efeito do estabelecimento dos critérios, normas e padrões é um parâmetro exclusivamente técnico - a capacidade autodepuradora da água, do ar e do solo -, **conduzindo, inevitavelmente, à conclusão de que as normas, critérios e padrões são parâmetros técnicos.**

(...)

Portanto, **está evidente que a palavra ‘normas’ foi empregada, em todos esses dispositivos, com significado análogo ao de ‘critérios’ e ‘padrões’. Ou ainda, como uma norma técnica**, como aquela que é elaborada nos termos da Lei 5.966/73, que instituiu o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial. **Trata-se, portanto, de normas técnicas que fixam padrões reguladores visando a garantir a qualidade da atividade industrial, no que se refere à preservação ambiental.**

Essa competência delegada ao Conama consubstancia, assim, atribuição de natureza técnica, de fixação de índices e parâmetros técnicos, a serem propostos por especialistas, peritos na matéria, pois, de fato, minúcias de caráter técnico não são próprias dos textos legislativos.”²⁰

52. Corroborando a interpretação acima a respeito da competência normativa atribuída ao CONAMA, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre a natureza das normas editadas no âmbito de tal Conselho e esclareceu constituírem suas resoluções de meros atos infralegais secundários, de cunho regulamentar e não autônomo:

²⁰ SANTOS, Maria Luiza Werneck dos. Considerações sobre os limites da competência normativa do CONAMA. In Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental. ano 1, volume I, mar-2011.

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

“CONSTITUCIONAL. **NATUREZA SECUNDÁRIA DE ATO NORMATIVO REGULAMENTAR. RESOLUÇÃO DO CONAMA.** INADEQUAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Não se admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar **Resolução do CONAMA, ato normativo regulamentar e não autônomo, de natureza secundária.** O parâmetro de análise dessa espécie de ato é a lei regulamentada e não a Constituição. Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido.”²¹

53. Na medida em que a competência normativa do CONAMA ostenta natureza regulamentar, de cunho técnico, depreende-se que as suas resoluções, como visto, subordinam-se ao princípio da legalidade e devem, portanto, estar pautadas em legislação pré-constituída. Se, de um lado, a Constituição Federal não admite a norma regulamentar primária, por ofensa ao princípio da legalidade, de outro, a legitimidade das resoluções emitidas pelo CONAMA em matéria de licenciamento ambiental é altamente questionável, por não possuir lastro em legislação prévia.

54. Quanto ao ponto, reitere-se que tais resoluções não são validadas em decorrência da atribuição de competência para estabelecer “normas e critérios para o licenciamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras” enunciada Lei nº 6.938/1981 e pelo Decreto Feral nº 99.274/1990, na medida em que referida competência acoberta apenas a definição de normas e padrões técnicos; não alberga, pois, a ideia de que as resoluções do CONAMA prescindiriam de uma norma legislativa primária responsável por, dentro dos limites definidos no próprio texto legal, incumbir-lhe a tarefa de esmiuçar o seu conteúdo a partir do detalhamento dos parâmetros técnicos aplicáveis.

55. O PL propõe que, em prejuízo da aplicação de seus próprios dispositivos, o licenciamento ambiental de empreendimentos minerários submeta-se às disposições do CONAMA. É dizer, pretende-se impor ao setor uma alternativa ilegítima, fundada em resoluções emitidas sem a respectiva autorização legal, em violação ao princípio da legalidade, e mediante a invasão da competência da União, Estados e Municípios para legislar sobre matérias de proteção ambiental. Daí decorre que a proposta, sob a perspectiva de sua juridicidade, não é palatável, em virtude de escorar-se em atos administrativos que extravasam as fronteiras do poder regulamentar.

²¹ STF, ADI 3074 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 12-06-2014 PUBLIC 13-06-2014

PINHEIRO NETO
A D V O G A D O S

56. Portanto, a consolidação do regime jurídico concebido pelo PL para o licenciamento de empreendimentos minerários, além de inconstitucional, trará distorções quanto ao aspecto dos limites da competência normativa do CONAMA, bem como representará um inegável retrocesso em termos de segurança jurídica do arcabouço normativo ambiental, já que intensificará as controvérsias vigentes a respeito da atuação normativa do CONAMA e a sua prerrogativa de impor obrigações e restringir direitos aos administrados. Sob esta perspectiva, é imperioso que o Senado Federal extirpe o artigo 1º, §3º, do PL, a fim de eliminar as inconstitucionalidades e ilegalidades que o maculam, obstando, assim todos os reflexos que daí derivam e agravam a possibilidade de questionamento judicial da lei.

(iv) Competência legislativa plena dos Estados em hipóteses de omissão da edição de norma geral pela União

57. Nestes 17 anos de tramitação legislativa, o PL tenta construir uma norma geral capaz de resolver, ao menos em parte, os conflitos que têm decorrido do colapso do sistema de licenciamento ambiental. O êxito desta tarefa depende da atribuição de um regime legal minimamente uniforme em todo o país, para que inseguranças e disparidades no desenvolvimento do instrumento deixem de ser uma realidade.

58. Em razão da disciplina – ou falta dela – conferida aos empreendimentos minerários pelo PL, o sucesso da missão perseguida pode ser profundamente abalado, já que as “normas do CONAMA” a que se reporta o seu artigo 1º, §3º, como visto, na medida em que não possui natureza de lei, cria um vácuo legislativo para a disciplina do licenciamento ambiental do setor. É que, na falta de norma geral editada pela União, a Constituição Federal autoriza os Estados a legislarem de forma plena.

59. O artigo 24, §3º, da Constituição Federal autoriza os estados e o Distrito Federal a exercerem a sua competência legislativa sem lastro em norma geral, quando houver omissão da União na edição da lei. O chamado “vácuo legislativo”, incorrido pelo PL quanto à temática do licenciamento de empreendimentos minerários de “grande porte e/ou alto risco” permite a difusão da edição de leis pelo Estados, com respaldo no permissivo constitucional. Por seu turno, a multiplicação de legislação estadual sobre o instrumento desdobra-se em atos infralegais no âmbito administrativo, como portarias, decisões de diretoria, entre outros, com a respectiva insegurança gerada ao ente particular e público a respeito das premissas pelas quais se devem pautar.

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

60. A reação em cadeia que a não aplicação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental a todos os setores econômicos tende, portanto, ao indesejado aumento de complexidade normativa do sistema nacional de licenciamento, com o conseqüente déficit de eficiência e eficácia que tal conjuntura instaura. Tal aspecto está em conflito com a motivação simplificadora e uniformizadora do PL, podendo gerar dificuldades para o bom desempenho do instrumento no que se refere aos empreendimentos minerários.

61. Vale, portanto, observar, no âmbito da tramitação bicameral do PL, a inconveniência do artigo 1º, §3º, incluído na redação legislativa também sob a ótica do risco de se reincidir na complexidade normativa sobre o instrumento, que resulta nos conhecidos problemas de governança pelos órgãos ambientais, atrasos na concessão da licença, subjetividade na interpretação das disposições normativas, etc.

(vi) A atividade de mineração

62. A atividade minerária é praticada há séculos no Brasil e no mundo. O bom desempenho do setor é fundamental para o bem-estar da população, na medida em que o atual estado das tecnologias empregadas pela humanidade é altamente dependente dos recursos minerais providos pela atividade.

63. Impactos ambientais decorrentes da produção mineral, embora não constituam uma exclusividade deste setor e verifiquem-se em qualquer atividade antrópica, invariavelmente atraem a preocupação com o controle da qualidade ambiental que, conquanto legítima, deve ser conduzida a partir de normas com suporte em propostas eficientes, e não mediante soluções paliativas e pouco construtivas. Como amplamente reconhecido, “*é indiscutível que, no patamar tecnológico em que a humanidade se encontra, é absolutamente impossível a vida humana sem as atividades minerárias*”²², razão pela qual a convivência da atividade minerária e da proteção ambiental, ambas indispensáveis para o país, deve ser pautada por regras que propiciem a clareza e estabilidade jurídica quanto aos aspectos de controle da qualidade ambiental dos empreendimentos minerários.

64. Além de sua licitude como atividade econômica não proibida no ordenamento brasileiro, a mineração desfruta de *status* constitucional. Dadas as suas características e a relevância para a economia nacional, a própria Constituição Federal conferiu destaque ímpar ao setor minerário, por referir-se expressamente aos recursos minerais e às atividades

²² ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 899

PINHEIRO NETO
A D V O G A D O S

associadas à sua exploração em diversas passagens. Não à toa, a mineração é uma das poucas atividades permitidas em áreas indígenas, como versa o artigo 231, §3º, da Constituição Federal. No artigo 225, §2º, a atividade é também citada de maneira específica, ao dispor que *“aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado”*.

65. A nítida preocupação com a temática da produção mineral revela que o legislador constituinte não foi alheio aos desafios inerentes à mineração, afetos à sua rigidez locacional e à alteração de paisagens e seus consequentes impactos ambientais. Demonstra, por outro lado, que, a despeito dos desafios associados à exploração mineral, a importância das contribuições da atividade para a sociedade brasileira superam os impactos negativos que a acompanham, razão pela qual se optou por priorizar a licitude e liberdade de exercício desta atividade no âmbito do ordenamento brasileiro e submetê-la, concomitantemente e em harmonia com os valores de proteção ambiental, ao controle e monitoramento da qualidade ambiental.

66. É nesse contexto que a alienação do setor minerário da disciplina do PL apresenta-se como um contrassenso e destoia dos valores que permeiam a Constituição. A uma, porque confere tratamento desigual ao setor, sem base técnica que assim justifique. Para que o tratamento legal distinto possa ser considerado legítimo e não atentatório ao princípio constitucional da isonomia, deve ele possuir a necessária motivação e comprovadamente assegurar, por aquela outra alternativa de disciplina, os fins buscados pela lei. No entanto, a exclusão dos empreendimentos minerários do regime da Lei Geral do Licenciamento, além de não oferecer vantagem alguma para uma maior proteção ambiental, também coloca em risco a eficiência do sistema e a busca por sua simplificação e uniformização, como já abordamos. Negando a aplicação da disciplina da norma geral ao setor minerário, por meio de diferenciação pura e simples entre atividades econômicas e sem critério que demonstre que tal alternativa seria mais benéfica à proteção ambiental, o PL incorre em violação ao valor constitucional da isonomia, tão caro para o regime político democrático.

67. A duas, porque o aperfeiçoamento e modernização da legislação brasileira a respeito dos instrumentos de controle da qualidade ambiental, tal qual o licenciamento, deve ser a tônica da edição das normas legislativas, por constituir medida imprescindível para garantir o adequado balanceamento entre a exploração econômica e a preservação ambiental, sobretudo em relação a atividades econômicas que ostentem as características da mineração.

PINHEIRO NETO

ADVOGADOS

68. O Brasil ocupa posição de protagonismo no ramo da mineração como um dos países com a maior produção mineral do mundo, tanto em termos de volume quanto em valores. O alto potencial minerário do país, associado a jazidas ainda não exploradas, vem somar à relevância do setor para a economia brasileira. Tudo isso não bastasse, estima-se que os esforços mundiais para o combate às mudanças climáticas e o alcance de uma economia de baixo carbono resultarão no aumento da demanda por *commodities* minerários, apontados pelo Banco Mundial²³ como recursos necessários para o desenvolvimento de tecnologias energéticas limpas.

69. Os contornos que vêm se desenhando a respeito do futuro da mineração no cenário global sugerem que os países com reservas minerais deverão estar preparados – do ponto de vista jurídico – para suprir a crescente demanda por recursos minerários, condição que apenas será atendida com enfoque na sistematização e aprimoramento de sua legislação ambiental. O recentemente editado Decreto Federal nº 10.657/2021, que estabelece a “Política de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos”, reforça a condição estratégica do setor para a economia nacional e a necessidade de que a sua disciplina ambiental confira certeza quanto aos direitos e obrigações que tutela.

70. Tal fator torna ainda mais premente a necessidade de integrar a atividade de mineração às modernizações almejadas pelo PL, a fim de eliminar as inseguranças jurídicas no âmbito do licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor e, assim, atrair e viabilizar o investimento necessário à exploração das reservas brasileiras. É nesse contexto que o artigo 1º, §3º, do PL, ao condenar o setor da mineração a um vazio legislativo, vai na contramão das necessidades legislativas que pressionam o país.

IV. QUESITOS FORMULADOS PELO IBRAM

IV.1. O critério adotado na Emenda 89, no âmbito do PL 3.729/2004, para exclusão de “...empreendimentos minerários de grande porte e/ou alto risco...” tem previsão legal que possibilite o seu enquadramento? Qual a norma legal que estabelece quais são os empreendimentos de grande porte e/ou alto risco? A eventual ausência de norma conceituando esse critério pode ensejar algum tipo de dificuldade ou insegurança jurídica para o enquadramento?

²³ World Bank Group. The growing role of minerals and metals for a low carbon future. Jul-2017. Disponível em <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/207371500386458722/pdf/117581-WP-P159838-PUBLIC-ClimateSmartMiningJuly.pdf>>

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

71. O artigo 1º, §3º, do PL, incluído no texto a partir da aprovação da proposta de Emenda nº 89, segrega “empreendimentos minerários de grande porte e/ou alto risco” da disciplina da legislação futura, sem indicar minimamente quais os parâmetros que deveriam nortear a qualificação do empreendimento minerário como de “grande porte” ou “alto risco”.

72. Ao abster-se de conferir uma definição jurídica mínima aos adjetivos que supostamente seriam motivo de exclusão da aplicação da Lei Geral de Licenciamento Ambiental, o PL sucumbiu ao uso dos chamados “termos jurídicos indeterminados” e, quanto ao ponto, passou a nutrir o próprio mal que buscava combater: a insegurança jurídica decorrente da falta de diretrizes nítidas, uniformes e suficientes sobre as quais possam pautar-se os empreendedores e autoridades administrativas competentes no âmbito do licenciamento ambiental.

73. Com efeito, as expressões “grande porte” e “alto risco” não se esgotam em si mesmas e conferem margem para um infundável debate a respeito de qual seria o critério adequado para avaliar o porte ou o risco do empreendimento (e.g., se a medida seria o volume de minério produzido na mina; se seria o tipo de lavra; se as características do minério lavrado etc.). Esta circunstância gera um campo fértil para a absoluta instabilidade jurídica com relação aos empreendimentos minerários, cujo aspecto de classificação nesta ou naquela categoria teria repercussões relevantíssimas a respeito do regime jurídico aplicável, sem que, todavia, haja uma disciplina legal mínima acerca de como deve se dar o enquadramento dos empreendimentos em tais qualificadoras.

74. Cumpre aqui ressaltar que não se desconhece o fato de que a abstração é condição característica dos textos legislativos que versem sobre temas especializados, sobretudo em se tratando da redação de uma norma geral, nos moldes previstos no artigo 24, §1º, da Constituição Federal. Nada obstante o seu caráter abstrato, o texto legislativo não deve conter termos jurídicos desacompanhados da necessária definição que lhes confira explicitação. Em casos tais, faz-se necessário que a própria redação legal afaste ambiguidades e imprecisões que possam dar margem à discricionariedade na interpretação e aplicação da legislação.

75. Quanto à eliminação de imprecisões e ambiguidades do texto normativo pela técnica da estipulação, na lei, da definição de seus próprios termos, elucida EROS GRAU:

“Os conceitos jurídicos – vimos – são expressados através dos termos: o termo é o signo do conceito.

Ora, **porque esses termos são colhidos na linguagem natural, que é virtualmente**

PINHEIRO NETO

ADVOGADOS

ambígua e imprecisa, inúmeras vezes textos normativos operam a enunciação estipulativa de conceitos – ou seja: definem seus respectivos termos. O que se tem referido por ‘conceito estipulativo ou legal’ corresponde, em regra, a **uma definição, que o texto normativo contempla visando a superar a ambiguidade ou imprecisão do termo de certo conceito.**

A definição jurídica, pois – ‘Para os efeitos desta Lei entende-se por (...)’ –, é a explicitação do termo do conceito, e não deve ser confundida com o conceito jurídico. Este é o signo de uma significação, expressado pela mediação do termo. A definição jurídica está referida ao termo, e não diretamente ao conceito; consubstancia-se – repita-se – uma explicitação do termo do conceito.

Não fora virtualmente ambígua e imprecisa a linguagem jurídica, bastar-nos-iam os conceitos jurídicos, sendo prescindíveis as definições ou ‘conceitos estipulativos ou legais’²⁴

76. O absoluto silêncio do PL quanto àquilo que deve ser considerado como “grande porte” e “alto risco” introduz no ordenamento jurídico novas indeterminações cuja definição, não enfrentada no texto legislativo, ficará a cargo da discricionariedade de cada intérprete. É nesse contexto que, em outras oportunidades, já tratamos da falibilidade da técnica legislativa que se utiliza de termos jurídicos indeterminados e de sua íntima relação com o incremento da insegurança jurídica quanto às relações que regula:

“Os termos jurídicos indeterminados trazem consigo o espaço para múltiplas interpretações de seu conteúdo e valor, de sorte que a partir deles abre-se espaço para diversas interpretações de alcance e efeito. Consequência lógica inafastável, os termos jurídicos indeterminados geram insegurança jurídica, à medida em que o mesmo instituto, em casos distintos, poderá ter alcance e efeitos distintos.”²⁵

77. A insegurança jurídica que vem se costurando a partir da indeterminação incorrida pelo PL, se não obstada durante a tramitação legislativa bicameral, certamente gerará tumultos e dificuldades adicionais para o desempenho do setor e para o exercício da atividade minerária.

78. De um lado, porque não há outro diploma legislativo que verse sobre a definição dos parâmetros para apurar o porte ou o risco do empreendimento. Portanto, a lacuna deixada pelo artigo 1º, §3º, do PL não será facilmente suprida pela aplicação dos instrumentos de integração do direito. Vale observar que a Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), regulamentada pelo Decreto Federal nº 10.178/2019, também adota os rótulos de “baixo,

²⁴ GRAU, Eros Roberto. Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 155-156

²⁵ GRAU NETO, Werner. O PL da Lei Geral do Licenciamento Ambiental – Termos indeterminados, integração e inconstitucionalidade. In Comentários ao Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental / coordenação Alexandre Oheb Sion, Daniela Garcia Giacobbo – 1ª ed – Rio de Janeiro: Synergia, 2020.

PINHEIRONETO

A D V O G A D O S

médio e alto risco” para categorizar as atividades econômicas, embora igualmente deixe de estabelecer parâmetros claros que devam pautar o ato da autoridade competente ao efetuar esta classificação²⁶.

79. Por outro lado, o tema tampouco terá solução simples no âmbito do poder regulamentar. Isto porque o cenário de alto grau de subjetividade e as decisões conflitantes que envolvem temas sem regramento mínimo no âmbito do licenciamento ambiental – cuja proposta do PL é mitigar –, tendem a repetir-se nos órgãos administrativos com relação à explicitação daquilo que caracterizaria um empreendimento minerário de “grande porte e/ou alto risco”.

80. Tome-se, de início, o critério utilizado pela Agência Nacional de Mineração – ANM para classificar os portes das lavras brasileiras. Segundo a autarquia federal, o porte é classificado de acordo com a produção mineral bruta de determinada mina, e será de grande porte quando sua produção anual superar o volume de um milhão de toneladas²⁷.

81. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA, a seu turno, na Nota Técnica nº N 11/2020/COMIP/CGTEF/DILIC, indicou que avaliaria o porte de empreendimentos minerários segundo a utilização de critérios emprestados de uma seleção de normas emitidas por outros órgãos, sob a ressalva de que a equipe técnica promoveu adaptações quando entendeu necessário²⁸. Tal Nota Técnica, emitida para conferir suporte à

²⁶ A classificação de atividades conforme disciplina da Lei de Liberdade Econômica tem gerado preocupações ainda não apaziguadas na doutrina: “Embora o Decreto 10.178/2010 não explicita em maiores detalhes como deverá ser efetuada a classificação de risco, há dispositivos nesta norma que apontam para o elevado ônus argumentativo do gestor público no exercício da tarefa classificatória. O art. 5º deste diploma legal obriga que todas as hipóteses de atos públicos de liberação de atividades econômicas estejam classificadas em, no mínimo, um dos níveis de risco, e que pelo menos uma hipótese esteja classificada no nível de risco I (caso em que há dispensa de atos liberatórios). No entanto, o parágrafo único do art. 5º prevê que esta exigência poderá ser afastada mediante justificativa da autoridade máxima do órgão ou da entidade. Evidentemente, esta justificativa há de ser técnica, e não pode ser estruturada em termos de oportunidade e conveniência do gestor público, sob pena de ferir os princípios da impessoalidade, da legalidade e da motivação dos atos administrativos.” (STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Impactos do covid 19 e da lei da liberdade econômica na flexibilização do licenciamento ambiental. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n.42, p. 411-429, set./dez. 2020)

²⁷ “Porte e Modalidade de Lavra

Nas tabelas de porte e modalidade de lavra, as minas são classificadas em três categorias, de acordo com a produção bruta anual, quais sejam:

- Grande: minas com produção bruta (ROM) anual maior que 1.000.000 t;
- Média: minas com produção bruta (ROM) entre 100.000 t e 1.000.000 t;
- Pequena: produção bruta (ROM) anual entre 10.000 t e 100.000 t;”

(Agência Nacional de Mineração – Anuário Mineral Brasileiro, 2020 – Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_2020_ano_base_2019_revisada2_28_09.pdf>)

²⁸ “6.1. Com relação à qualificação do parâmetro “Porte”, fez-se uso da técnica de estudo comparativo, conforme abordado pela Nota Técnica nº 5/2020/SERAD/COTRA/CGLIN/DILIC (IBAMA, 2020b), considerando parâmetros estabelecidos em normativos estaduais vigentes. O principal benchmarking utilizado foi aquele constante em COPAM (2017). Outras referências empregadas para a classificação de porte foram: COPAM (2002); COEMA (2015); CNRH (2012); ANA (2016); e CONAMA (2006).

6.2. Oportunamente, **registra-se que a utilização das referências supracitadas não implicou no acolhimento de todo e qualquer entendimento/critério posto pelas normas, tendo predominado a percepção da equipe**

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

Portaria nº 78/2021 – que regulamenta a classificação de risco de atividades econômicas prevista no Decreto Federal nº 10.178/2019 –, reconhece que o enquadramento das atividades minerárias analisadas na classificação de alto, médio ou baixo risco utilizou-se de critérios altamente discricionários.

82. A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, autoridade estadual responsável pelo licenciamento ambiental sob a competência do Estado de São Paulo, classifica o porte de empreendimentos minerários com base na característica do mineral explorado e um dos seguintes parâmetros (sempre aquele que, no caso concreto, mostrar-se o mais restritivo): área de lavra, volume total de extração *in situ* ou produção mensal²⁹. O órgão ambiental do Estado de Minas Gerais, em outra abordagem, utiliza-se cumulativamente de critérios quanto às características da lavra, a natureza do mineral lavrado e a produção bruta da mina para definir o porte das atividades minerárias (Deliberação Normativa COPAM nº 217/2017).

83. Os exemplos mencionados acima são meramente ilustrativos, e não exaurem o elenco dos atos infralegais que disciplinam, de acordo com metodologias distintas, os termos indeterminados a que recorreu o PL para afastar a disciplina legislativa com relação à atividade de mineração. Diante da falta de padronização entre os órgãos da administração pública quanto à classificação do porte e grau de risco de empreendimentos minerários, não é absurdo que se imagine que, caso editada a lei com a manutenção da disposição, ocorra a distorcida situação de, em uma determinada região, a disciplina do PL reste vista como aplicável a um determinado empreendimento, classificado de médio porte de acordo com os parâmetros ali adotados, e, em outra região, onde instalado empreendimento de características semelhantes, o regime da lei geral fosse negado diante de enquadramento diverso, por força da utilização de outros parâmetros.

84. Distorções e ineficiências como aquelas que resultam do cenário aqui tratado pretendeu-se resolver pelo PL; para os demais setores da economia, o PL procurou conferir uniformização e indicar diretrizes claras, capazes de priorizar um processo de licenciamento que atenda às expectativas da segurança jurídica. À atividade de mineração, contudo, foi

técnica quando verificada a pertinência de adaptações.

6.3. **Para a definição de enquadramento do “Potencial Poluidor”** são propostos critérios orientadores para a gradação em pequeno, médio e grande potencial de causar poluição ou degradação ambiental, conforme Quadro 4 abaixo. **Não obstante, tais critérios não suprimem o caráter discricionário desse parâmetro”**

IBAMA - Nota Técnica Nº 11/2020/COMIP/CGTEF/DILIC – Disponível em <https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/publicacoes-oficiais/manifestacoes-tecnicas-da-portaria-no-2213-2020-1/copy2_of_20200925SEIibama02001.009557_2020_83Dilic.pdf>

²⁹ Decisão de Diretoria nº 025/2014/C/I, de 29 de janeiro de 2014. Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/Decis%C3%A3o-de-Diretoria-25_14-Licenciamento-Minera%C3%A7%C3%A3o.pdf>

PINHEIRONETO

A D V O G A D O S

reservada a já conhecida e trágica disciplina dissociada de uniformidade e certeza, carregada de subjetividade nos procedimentos que ocorrem no âmbito do licenciamento ambiental. O desvirtuamento da própria finalidade do projeto merece que a produção legislativa seja reconduzida às suas premissas iniciais, eliminando-se a previsão que segrega os empreendimentos minerários do novo regime que se pretende instaurar.

IV.2. Esclarecer se a exclusão das atividades minerárias das regras de licenciamento ambiental, trazida pela PL 3729/2004, ensejará (in)segurança jurídica à sociedade. Favor justificar.

85. A segurança jurídica proporcionada pelas “normas gerais”, segundo definição TERCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR³⁰, associa-se à ideia de clareza e racionalidade do sistema jurídico. Se a lei é explícita e não transfere ao aplicador a tarefa de determinar os efeitos que o ordenamento confere a certo comportamento, cria-se condições de certeza e igualdade aptas a gerar a confiança, para os cidadãos, a respeito dos resultados jurídicos implicados por determinadas condutas. Segurança jurídica, portanto, tem estreitos laços com a tipificação (*i.e.*, a determinação dos efeitos atribuídos aos atos particulares em normas gerais) e generalidade (*i.e.*, igualdade e isonomia na sua aplicação).

86. Quando o PL segrega a atividade de mineração do regime da Lei Geral de Licenciamento Ambiental e vincula-a a normas infralegais incertas e de legitimidade questionável, vai ele na contramão dos dois pilares em que se funda a segurança jurídica: a função-certeza e a função-igualdade.

³⁰ “O tema da segurança jurídica é, ao mesmo tempo, um dos mais simples e intrincados do direito. Sua simplicidade repousa no aspecto intuitivo que a ideia fornece, no sentido de que **o direito, onde é claro e delimitado, cria condições de certeza igualdade que habilitam o cidadão a sentir-se senhor de seus próprios atos e dos atos dos outros**. Seu intrincado está justamente nesta dificuldade primária do significado desse estar senhor de seus atos e dos atos alheios na medida em que os outros também devam estar senhores dos seus e dos nossos atos. Diz-se, assim, que a **segurança depende de normas capazes de garantir o chamado câmbio das expectativas. Ora, como diz Radbruch, a segurança jurídica exige positividade do direito: se não se pode fixar o que é justo, ao menos que se determine o que é o jurídico. Segurança significa a clara determinação e proteção do direito contra o não direito, para todos. Na determinação do jurídico e, pois, na obtenção da segurança, a certeza é um elemento primordial. Por certeza entende-se a determinação permanente dos efeitos que o ordenamento jurídico atribui a um dado comportamento, de modo que o cidadão saiba ou possa saber de antemão a consequência das suas próprias ações.**

Ora, esta exigência vem satisfeita ao máximo quando o legislador não abandona a regulação dos comportamentos ao ajuizamento de caso por caso pelo aplicador, mas estabelece com uma norma a regulação de uma ação-tipo, de modo que nela caibam todas as ações concretas que ela inclui. A tipificação, nesse sentido, é garantia da certeza que é base da segurança. **Mas a segurança só se obtém se, além da regulação de uma ação tipo, esta valer para todos igualmente.** A igualdade é um atributo da segurança que diz respeito não ao conteúdo, mas ao destinatário das normas, garantindo segurança a norma que obedece o princípio da isonomia.

Na tradição mais liberal da doutrina jurídica, o conceito de segurança, portanto, exige que as normas jurídicas sejam gerais, sem, porém, que se atente para o fato de que esta generalidade pode se referir ao conteúdo (ações-típicas, abstratas) ou destinatário (igualdade). **Isto significa, outrossim, que a segurança é função de duas variáveis, a certeza e a igualdade, que são valores distintos, podendo ser complementares ou não.** Ou seja, do fato de que uma norma se dirija a todos igualmente não decorre que seu conteúdo seja certo e vice-versa.” (FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Segurança e normas gerais tributárias. Revista de Direito Tributário. n. 17-18, ano V. jul-dez/81, pp. 51-56)

PINHEIRO NETO
A D V O G A D O S

87. Sob a perspectiva da função-certeza, o licenciamento ambiental, como atualmente praticado, é regido por normas regulamentares difusas e sem o mínimo de uniformidade. A sobreposição e multiplicidade destas normas conduz a um estado de dúvida a respeito de como agir que afeta não só os empreendedores, mas também a própria equipe do órgão ambiental responsável pela aplicação de tais regras. Não raro, o licenciamento ambiental é mergulhado em atrasos provocados por tumultos causados por este estado das coisas, em que não há norma geral que padronize ações e procedimentos a serem observados na aplicação do instrumento. Por sua vez, a instabilidade que daí resulta tem como principal flagelo a vulneração do próprio meio ambiente, na medida em que muito tempo e recursos administrativos são investidos para superar as mazelas que afetam o licenciamento ambiental, enquanto outros temas de relevância para a proteção ambiental permanecem adormecidos. A doutrina tem chamado atenção para o fato, apontando a urgência de se editar normas que adequadamente encaminhem a situação, incutindo maior uniformidade e racionalidade ao instrumento:

“O rito do licenciamento ambiental, alicerçado em normas muito antigas e pouco dinâmicas, tem pouca ou nenhuma condição de lidar com os complicadores advindos da pandemia, exigindo por parte dos operadores do direito ambiental a intensificação dos debates envolvendo as mudanças legislativas necessárias. O fórum para este debate, como não poderia ser diferente, precisa ser **o Congresso Nacional, de onde deve emanar um regramento simplificado, comum e dinâmico a respeito do rito ambiental para todo o País, gerando segurança a todos os envolvidos no licenciamento ambiental, desde o agente público até o empreendedor.**

Ao longo da construção do sistema normativo ambiental, o rito do licenciamento foi sendo alicerçado em Resoluções de Conselhos Técnicos, especialmente do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Tal competência foi atribuída ao CONAMA pela entrada em vigor da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, mais especificamente pelo inciso I, do art. 8º, que o tornou competente para estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados. Em que pese o inestimável serviço prestado até aqui por este e outros Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, que avançaram muito na construção dos instrumentos de controle ambiental vigentes, é crucial ser promulgada lei em sentido estrito para disciplinar o licenciamento ambiental nacional.

Isso porque as tensões e disputas que permeiam este processo administrativo já são tantas e tão agudas, que não podem mais ficar ao sabor de normas puramente administrativas. É cada vez mais público e notório que matérias tão relevantes e com tantos pontos de atrito – como são a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico –, precisam estar reguladas por lei, editada no foro competente para isso, que é o Congresso Nacional.

A forma como foi e continua alicerçado o rito vigente, que se sustenta em Resoluções de Conselhos de Meio Ambiente, deu origem a uma verdadeira “fratura exposta” no

PINHEIRO NETO

ADVOGADOS

sistema que, diariamente, erradia insegurança, deixando todos os envolvidos desnecessariamente desprotegidos. **E se diz ‘desnecessariamente’ porque essa exposição não é desejada por ninguém, muito menos dela resulta qualquer ganho em termos de proteção ambiental.**

É preciso agir, e agir rápido, na construção e promulgação de um marco legal do licenciamento ambiental.³¹

88. É nesse contexto que a proteção ambiental, para que seja resguardada, depende da normatização eficiente, com a capacidade de orientar com segurança as condutas dos particulares e dos agentes públicos. Excluir a atividade de mineração, de extrema importância à sociedade brasileira, da norma que pretende fixar diretrizes certas para a consecução e simplificação do licenciamento ambiental, certamente agride os valores da segurança jurídica e o próprio primado da preservação ambiental.

89. No tocante ao prisma da função-igualdade, a segurança jurídica exige que a norma legislativa “*repos[e], primariamente, na generalidade enquanto isonomia no tratamento dos endereçados*”³². Com efeito, a norma geral, por excelência, deve ser universal, aplicável a todas as relações que integrem aquela disciplina. Se a norma geral excepciona, sem base técnica ou empírica, uma destas relações, cria-se margem para dúvidas acerca do grau de generalidade que a norma proporciona; abre-se, consecutivamente, espaço para interpretações que admitam excluir determinadas atividades das regras constantes desta legislação com suporte no fato de que o legislador, ao incluir dispositivos com conteúdo excepcionado, não criou uma norma geral *per se*, pois não propôs uma disciplina genérica.

90. Entendemos, assim, que o aumento da insegurança jurídica é consequência lógica do desenho incongruente sugerido pelo PL, que infirma a natureza da norma geral ao remeter a disciplina de certas atividades de relevo a outros (questionáveis) regimes.

IV.3. Esclarecer, e especificar se a exclusão da atividade minerária prevista na Emenda nº 89 fere o princípio constitucional da isonomia.

91. O princípio constitucional da isonomia, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, preconiza o direito, extensível a todos os jurisdicionados, de receberem igualdade de direitos e possibilidades. Valor indissociável da democracia, a igualdade exprime a proibição de tratamento desigual pelo Estado entre pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

³¹ CITOLIN, Eduardo Tonin; DEBONI, Giuliano. O licenciamento ambiental e seu colapso em tempos de pandemia. *In* Impactos jurídicos e econômicos da COVID-19 [livro eletrônico] / Modesto Carvalhosa e Fernando Kuyven coordenação. -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020

³² FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Segurança e normas gerais tributárias. *Revista de Direito Tributário*. n. 17-18, ano V. jul-dez/81, pp. 51-56

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

92. Paralelamente ao direito fundamental de igualdade, a Constituição admite, em casos excepcionais, o tratamento diferenciado entre os jurisdicionados, quando necessário à consecução de outras garantias constitucionais relevantes. Tal é a hipótese disciplinada no artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal, que estabelece, como um dos princípios de regência da ordem econômica, “*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*”.

93. Para o adequado enfrentamento das passagens constitucionais que, em casos específicos, cancelam o tratamento diferenciado dos jurisdicionados, deve-se ter presente que tais permissivos não conferem suporte a “*distinções arbitrárias, ou seja, destituídas de fundamento objetivo, racionalmente justificáveis*”³³. É dizer, nas hipóteses em que a diferenciação é autorizada, cabe ao Poder Público conferir tratamento desigual aos jurisdicionados, desde que tal regime diferenciado exista para atender ao propósito específico para o qual a Constituição o autoriza. Arbitrariedades não encontram abrigo em tais autorizações e, quando identificadas, são consideradas inconstitucionais, por violação ao princípio da isonomia.

94. O posicionamento do Supremo Tribunal Federal confirma esta linha:

“É preciso ter em conta que diferenças de tratamento tributário são comuns e necessárias para a adequação da tributação às diversas circunstâncias que dizem respeito à imposição dos ônus tributários.

Tratamento diferenciado, em si mesmo, não evidencia qualquer vício.

Muitas vezes, não há como se tributar exatamente do mesmo modo a partir de situações e operações diversas.

Identifica-se ofensa à isonomia apenas quando sejam tratados diversamente contribuintes que se encontrem em situação equivalente e sem que o tratamento diferenciado esteja alicerçado em critério justificável de discriminação ou sem que a diferenciação leve ao resultado que a fundamenta.”³⁴

“LICITAÇÃO PÚBLICA. Concorrência. Aquisição de bens. Veículos para uso oficial. Exigência de que sejam produzidos no Estado-membro. Condição compulsória de acesso. Art. 1º da Lei nº 12.204/98, do Estado do Paraná, com a redação da Lei nº 13.571/2002. **Discriminação arbitrária. Violação ao princípio da isonomia ou da igualdade.** (...)”

Não se identifica, na restrição normativa, nenhum critério técnico nem econômico capaz de qualificar a exigência como necessária à garantia de cumprimento das obrigações; o quesito do local de produção é de todo em todo

³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012 [livro digital]

³⁴ STF, RE 607642, Rel. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, j. em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-267 DIVULG 06-11-2020 PUBLIC 09-11-2020

PINHEIRO NETO
A D V O G A D O S

irrelevante para fins de habilitação e julgamento em licitação de veículos. Seu único alcance está em apertar o universo dos concorrentes potenciais, favorecendo, **sem nenhuma razão lógico-jurídica**, os que tenham, no Estado do Paraná, a sede industrial, em dano secundário, mas não menos relevante no caso, das empresas que, ainda quando a tenham alhures, possam oferecer iguais veículos em condições mais vantajosas, as quais evitariam o grave dano primário a que a fórmula expõe a administração e os interesses públicos, decisivos na hipótese.

(...)

Mas, não obstante dela extraíam alguns conceituados doutrinadores, em linha reta, a mesma conseqüência jurídica, não é essa, a meu aviso, a norma constitucional insultada, porque nela, de modo direto e específico, se prevê e protege apenas a igualdade de condições entre todos os concorrentes, não a proibição de discriminação entre pessoas, físicas ou jurídicas, que, **sem discrimine arbitrário ou ilegítimo, poderiam sê-lo**. A regra hostilizada está no art. 19, II, da Constituição da República, que, como óbvia particularização do princípio geral da isonomia, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. A expressão institui grosseira preferência em favor do Paraná, contra os demais Estados-membros, distinguindo, para efeito de acesso às licitações, entre empresas da mesma categoria — que, **como pessoas jurídicas, entram na classe das pessoas que, sob abrigo da norma constitucional, não podem ser discriminadas — em razão da sede ou origem, que não constitui fator legítimo de disparidade de tratamento**, sobretudo em tema a que são inerentes o caráter competitivo e o princípio da universalidade.”³⁵

95. Logo, o tratamento diferenciado que, a serviço da proteção do meio ambiente, é autorizado pelo artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal, não deve ser utilizado como subterfúgio para o estabelecimento de desigualdades que não concorram para o propósito de assegurar maior qualidade ambiental, sob pena de violar o princípio fundamental da isonomia.

96. Restaria, portanto, saber se o tratamento diferenciado conferido pelo PL exclusivamente ao setor minerário possui alguma razão lógico-jurídica, vale dizer, se a submissão do licenciamento ambiental de empreendimentos minerários “*de grande porte e/ou alto risco*” exclusivamente às regras do CONAMA proporcionaria uma maior proteção ao meio ambiente que fosse capaz de respaldar tal discriminação.

97. A resposta parece-nos ser negativa. Do cotejo entre as disposições do PL e as Resoluções emitidas pelo CONAMA aplicáveis à atividade de mineração (*i.e.*, Resoluções 1/1986, 237/1997 e 9/1990 e 10/1990), não se extrai a conclusão de que a aplicação destas geraria maior proteção ambiental.

³⁵ STF, ADI 3583, Rel. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, j. em 21/02/2008, DJe-047 DIVULG 13-03-2008 PUBLIC 14-03-2008 EMENT VOL-02311-01 PP-00079 RTJ VOL-00204-02 PP-00676 LEXSTF v. 30, n. 353, 2008, p. 67-74 LEXSTF v. 30, n. 355, 2008, p. 85-93 LEXSTF v. 30, n. 356, 2008, p. 104-112

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

98. E nem haveria que ser diferente, afinal, o propósito da Lei Geral de Licenciamento Ambiental não é permitir que o rito desenvolva-se em patamar insuficiente de proteção ambiental; aliás, se assim fosse, seria esta legislação, no todo, inconstitucional. Em verdade, seu intuito é mitigar a insegurança jurídica que atualmente paira sobre o instrumento, valendo-se, para tal objetivo, da tipificação de conteúdos normativos (efeitos atribuídos pela norma a determinadas situações) e eventual simplificação de sua disciplina infralegal por vezes caótica, dotando maior racionalidade ao sistema.

99. Daí decorre que, se, de um lado, não há no PL a proposta de reduzir a proteção ambiental, de outro, não há razão para admitir o tratamento diferenciado a qualquer atividade que seja, na medida em que tal discriminação apenas não violaria o princípio da isonomia se fosse empregada em benefício da defesa do meio ambiente, tal qual previsto no artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal.

IV.4. Esclarecer e especificar se a exclusão da atividade minerária prevista na Emenda 89, com previsão expressa de que se aplicam as normas do CONAMA, fere o princípio constitucional da legalidade, justificando a resposta.

100. Normas administrativas e regulamentos técnicos não possuem *status* de lei e, nesta condição, não podem inovar no ordenamento jurídico de modo a criar, extinguir ou modificar obrigações. A Constituição atribui ao Poder Legislativo, em razão de sua alta representatividade democrática, o poder de produzir as normas primárias. Consoante já tratamos neste parecer, o princípio da legalidade traz em si a intrínseca concepção de inafastabilidade da competência legislativa primária, pela qual se proíbe que atos de autoria de outra esfera modifiquem a ordem jurídico-formal.

101. A órgãos como o CONAMA – subordinados ao Poder Executivo –, cabe a função de regulamentar as normas primárias produzidas pelo Poder Legislativo. Tal papel há de ser desempenhado dentro das balizas que já devem vir estabelecidas na própria legislação. No exercício da função regulamentar, a administração pública está restrita à edição de normas secundárias que explicitem o conteúdo da legislação já posta, sem a prerrogativa de inovar no ordenamento.

102. Diante da legalidade exigida pela Constituição Federal, depreende-se que a atuação do CONAMA no regramento do licenciamento ambiental deve estar pautada em lei pré-estabelecida que lhe confira tal tarefa. Mas não é só. Referida lei não está facultada a delegar, em caráter incondicional, à função regulamentar, o poder normativo sobre a matéria legislada,

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

nem mesmo em caráter transitório. Ao remeter ao ato infralegal a disciplina sobre o tema, a lei deve, ainda assim, estabelecer contornos para a função administrativa, a fim de impedir o arbítrio e o total esvaziamento do Poder Legislativo.

103. Por essas razões é que a legitimidade das Resoluções do CONAMA a respeito do licenciamento ambiental, há tempos, é amplamente questionada pela doutrina, que não reconhece em tais normas o seu pressuposto de validade hierárquico:

“É inadmissível que um ato normativo, expedido por autoridade administrativa, como é o caso do CONAMA, em postura solipsista, ao invés da lei editada por meio dos representantes do povo, venha a definir no âmbito do discurso legislativo normas e critérios para o licenciamento ambiental. É inconstitucional, não só pela violação ao princípio da legalidade, como ainda ao princípio democrático.

No paradigma do Estado Democrático de Direito, não se pode admitir a interpretação solitária de uma autoridade supostamente sábia e justa, haja vista que o resultado dessa atividade interpretativa (o provimento) deve ser fruto de construção compartilhada pelos interessados.

Com efeito, sob o prisma do princípio da legalidade, somente a lei formalmente falando, como norma genérica e abstrata editada pelo Poder Legislativo, detém legitimidade democrática para impor ao cidadão a observância de normas sobre o licenciamento ambiental, e nunca um ato normativo emanado de autoridade administrativa, como é o caso do CONAMA, ao qual cabe tão somente a tarefa de regulamentar aquilo que está previsto de maneira imprecisa em lei.

Contudo, em certas matérias, como é o caso do estudo prévio de impacto ambiental e do próprio licenciamento ambiental, por força de disposição constitucional, tal exigência é mitigada e a lei pode delegar a disciplina da matéria à outra fonte normativa de estatura inferior (atos administrativos), **conquanto que traga em seu texto os pressupostos sobre o assunto**³⁶

104. Em análise específica da questionada violação do princípio da legalidade pela alteração implementada a partir da Emenda nº 89, cabe observar que, no tocante aos empreendimentos minerários de “grande porte e/ou alto risco”, o dispositivo incluído no PL incorreu em “delegação pura”, incondicionada, ao CONAMA para estipular normas quanto ao seu licenciamento ambiental. Isto porque, para estas atividades, não forneceu contornos mínimos que pautassem a extensão de eficácia da norma regulamentar; ao assim fazer, desconsiderou que a norma regulamentar só deve debruçar-se sobre lei pré-estabelecida que já discipline com densidade certo assunto. Há, pois, inconstitucionalidade na técnica de delegação utilizada pelo PL quando tratou de remeter às normas do CONAMA a disciplina do licenciamento de atividades minerárias, na medida em que, da forma como implementada, é vedada segundo o princípio constitucional da legalidade.

³⁶ LEMOS, André Fagundes. A (in)competência do CONAMA para edição de normas sobre licenciamento ambiental: análise de sua juridicidade. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília. v.3, n. 2, 2013, pp. 117-133

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

IV.5. Detalhar se as disposições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) estão atualizadas e abrangem todas as necessidades atuais do licenciamento ambiental.

105. A Associação Brasileira de Entidades Estaduais do Meio Ambiente (“ABEMA”), entidade composta por representantes dos órgãos ambientais estaduais, em 2013, publicou relatório técnico intitulado “*Novas propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil*”, cuja finalidade era propor soluções adequadas para fatores que, naquela avaliação, constituíam os principais gargalos enfrentados pelo licenciamento ambiental que comprometeriam a eficácia do instrumento.

106. De largada, já no primeiro capítulo do documento, a ABEMA aponta como um dos fatores de colapso do sistema de licenciamento ambiental a “*exigência de normas ultrapassadas e imprecisas*”. Com efeito, o rito do licenciamento ambiental ainda hoje tem por base as Resoluções nº 1/1986 e 237/1997 – em âmbito genérico – e Resoluções nº 9/1990 e 10/1990 – no que respeita a empreendimentos minerários –, todas elas emitidas pelo CONAMA há mais de duas décadas.

107. Como era de se esperar, as normas do CONAMA a respeito do licenciamento ambiental tornaram-se defasadas e obsoletas durante o curso das décadas que decorreram desde sua edição. O prolongamento temporal de vigência destas normas não foi acompanhado de um processo de revisão que garantisse a manutenção de sua atualidade frente à velocidade do surgimento de novas tecnologias de prevenção e recuperação ambiental. Suas premissas não têm amparo nas soluções, hoje à disposição dos empreendedores e analistas, que são capazes de modernizar as ações e procedimentos envolvidos no licenciamento.

108. Reconhecidamente³⁷, portanto, as Resoluções do CONAMA, fundadas nas limitações tecnológicas contemporâneas à época em que emitidas, não dão conta da realidade com que hoje se desenvolvem as atividades econômicas e, em especial, a exploração minerária.

³⁷ “No decorrer dos anos, as regras emanadas do Conama foram perdendo atualidade. Estão sendo ultrapassadas por uma realidade nova, de avanço científico e tecnológico, além de novas ferramentas de gestão que estão a exigir normativas contemporâneas para recuperar o Licenciamento como um dos mais importantes instrumentos da gestão ambiental brasileira e essencial para incluir a sustentabilidade como um pilar fundamental do desenvolvimento nacional.” (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*; organização José Carlos Carvalho – Brasília : ABEMA, 2013)

PINHEIRO NETO
A D V O G A D O S

IV.6. Abordar se eventual lacuna de leis específicas que tratem do licenciamento de atividades ou de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco pode ensejar algum tipo de risco ou dificuldade no licenciamento desses empreendimentos.

109. Conquanto o licenciamento ambiental, desde a edição da Lei nº 6.938/1981, seja definido como instrumento da PNMA, ainda não há norma legislativa que o discipline a nível geral. O PL, embora proponha preencher tal lacuna mediante o exercício da competência da União para editar normas gerais sobre o meio ambiente, nega a aplicação de seu regime aos empreendimentos minerários de grande porte e/ou alto risco, ao tempo que os remete à disciplina das “disposições do CONAMA”.

110. Não há dúvida de que esta previsão é inconstitucional e deve ser extirpada do texto do PL antes de sua aprovação final pelo Congresso Nacional. Ignorando-se, em esforço hipotético, as máculas de inconstitucionalidade que a afetam, parece-nos que as suas consequências para o licenciamento ambiental dos aludidos empreendimentos seriam desastrosas, em razão da exacerbação da insegurança jurídica em tais casos.

111. Como já enfrentamos anteriormente, a insegurança jurídica hoje compromete, de modo generalizado, a eficiência do instrumento. Ao negar-se a disciplinar o licenciamento ambiental para empreendimentos minerários de “grande porte e/ou alto risco”, o PL relega tais atividades a um limbo normativo, sobretudo considerados os diversos questionamentos que recaem sobre a legitimidade das normas do CONAMA para esta disciplina, sem amparo em lei pré-estabelecida.

112. Com efeito, avalia-se³⁸ que a imprecisão normativa e a falta de diretrizes claras que orientem o licenciamento ambiental estão diretamente associadas a atrasos na conclusão dos processos licenciatórios e ao incremento da sua burocratização. A imediata consequência lógica da solução aplicada pelo PL aos empreendimentos minerários seria, em tese, o enfrentamento de dificuldades envolvendo subjetividade e imprecisão em seus licenciamentos ambientais, bem como a alta probabilidade de que suas deliberações gerem questionamentos judiciais.

³⁸ “É notória a falta de objetividade na maioria dos processos de licenciamento em virtude de normas imprecisas e procedimentos que aumentam o grau de discricionariedade dos analistas e dos gestores, o que leva invariavelmente à solicitação de informações complementares que retardam os processos e aumentam em demasia os prazos. Este é, sem dúvida, um dos óbices que mais fragiliza o licenciamento na atualidade, na medida em que prolonga desnecessariamente os prazos, abre espaço para a politização do processo - dependendo das convicções ideológicas do analista – e aumenta a aversão ao risco por parte dos técnicos que podem ser punidos criminalmente pela Lei dos Crimes Ambientais (9.605/98), já que a subjetividade e a imprecisão permitem interpretações variadas e não raro opostas da decisão adotada, levando à frequente atuação do Ministério Público.” (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil; organização José Carlos Carvalho – Brasília : ABEMA, 2013)

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

IV.7. Explicar se a manutenção das atividades de mineração regulada por resoluções infralegais é mais adequada do que sua regulação em lei geral, à luz do disposto na Constituição Federal.

113. O artigo 22, inciso XII, da Constituição Federal atribui à União, privativamente, a competência para legislar em matéria de jazidas, minas, recursos minerais e metalurgia. O artigo 24, inciso VI, a seu turno, atribui à União e Estados a competência para legislar, concorrentemente, sobre a defesa dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

114. Ambas as competências – privativa e concorrente – devem ser exercidas pelo Poder Legislativo, que, por força do princípio da legalidade, não pode autorizar que a disciplina da matéria que lhe compete seja feita com exclusividade por atos infralegais da administração pública. Do ponto de vista da constitucionalidade, portanto, é inviável que normas administrativas, editadas sem amparo em legislação primária que conferisse contornos mínimos ao poder regulador, prevaleçam sobre a norma legislativa geral que disciplina a matéria de competência concorrente dos entes federativos.

IV.8. Identificar todos os possíveis impactos que serão causados com a exclusão do setor mineral da lei geral do licenciamento.

115. Consoante já referido neste parecer, o PL foi concebido para superar algumas das mazelas que afetam a eficiência e celeridade dos processos de licenciamento ambiental, cujo bom desempenho é imprescindível para a adequada tutela do meio ambiente. Ao propor que os empreendimentos minerários de “*grande porte e/ou alto risco*” restem segregados, viu-se que o PL não só distanciou-se de regras e valores estabelecidos pela Constituição Federal, como também encaminhou o tema de forma paradoxal, adotou para o setor uma solução que redundava nas mesmas mazelas que o marco legal pretende combater.

116. A medida subordina o regime do licenciamento ambiental dos citados empreendimentos exclusivamente às normas editadas pelo CONAMA. Todavia, não justifica qual seria o ganho ambiental obtido com esta solução. A opção seguida enseja vícios de inconstitucionalidade, com todos os prejuízos e conflitos judiciais que lhes são inerentes, e exacerba o conflito em torno das discussões sobre a legitimidade das normas editadas pelo CONAMA e sobre a adequação e atualização das suas resoluções que versam sobre o licenciamento. Em outras palavras, o artigo 1º, §3º, PL desagrega naquilo que deveria unir e pacificar.

PINHEIRONETO
A D V O G A D O S

117. E a instabilidade que daí resultará pode ser assim encadeada: (i) a classificação dos empreendimentos de acordo com o porte ou grau de risco, dada a imprecisão dos critérios que os definem, incrementará o grau de subjetividade das decisões dos agentes licenciadores; (ii) outros conteúdos normativos necessários ao desenvolvimento do licenciamento dos empreendimentos que venham a ser classificados como “grande porte e/ou alto risco” permanecerão em estado de imprecisão e subjetividade, dada a impossibilidade de aplicação das definições disciplinadas no marco legal; (iii) o alto grau de subjetividade, por seu turno, aumenta a burocracia do processo de licenciamento a partir da solicitação de informações e diligências, por faltar ao agente licenciador o embasamento normativo necessário à tomada da decisão sobre as ações e procedimentos a serem adotados; (iv) os licenciamentos dos empreendimentos excluídos pelo PL serão pautados por Resoluções emitidas pelo CONAMA há mais de duas décadas que, perecidas, não conversam com as atualmente conhecidas, estudadas e atestadas tecnologias produtivas; (v) a admissão de disciplina excepcional em norma geral cuja premissa é o alcance genérico de todos os ritos de licenciamento arrisca a racionalidade do sistema; (vi) nenhum benefício ambiental adicional será produzido a partir do caos normativo; e, por derradeiro, (vii) porque ausente disciplina a geral em sede federal para o setor, poderão os Estados exercer a competência legislativa plena (artigo 24, § 3º da Constituição), criando-se múltiplos sistemas, fragmentados, para a mesma atividade, tudo a afastar-se do propósito do PL e do que se almejou pelo estabelecimento de uma há décadas esperada lei geral do licenciamento ambiental.

São estas as considerações que entendemos pertinentes a respeito do PL, para as quais nos colocamos à inteira disposição caso quaisquer esclarecimentos se façam necessários.

Atenciosamente,



Werner Graü Neto



Leticia Duarte



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa

DESPACHO 55 /2021

Juntem-se à página oficial da tramitação das proposições legislativas as cópias eletrônicas de manifestações externas, conforme listagem a seguir exposta:

1. PL nº 2022 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.091043/2021-09
2. MPV nº 1045 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.091066/2021-13
3. MPV nº 1045 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.091032/2021-11
4. PL nº 591 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.091071/2021-18
5. PL nº 5613 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.091017/2021-72
6. PL nº 3749 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.091052/2021-91
7. MPV nº 1045 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.091076/2021-41
8. PLC nº 80 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.091073/2021-15
9. VET nº 33 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.091012/2021-40
10. PL nº 2022 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.091062/2021-27
11. PLS nº 401 de 2015. Documento SIGAD nº 00100.091091/2021-99
12. PLC nº 26 de 2017. Documento SIGAD nº 00100.091088/2021-75
13. MPV nº 1045 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.092141/2021-55
14. PL nº 3244 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.092150/2021-46
15. PL nº 2634 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.090745/2021-67
16. MPV nº 1045 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.092143/2021-44
17. MPV nº 1045 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.090784/2021-64
18. PL nº 5178 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.089480/2021-54
19. PEC nº 188 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.090861/2021-86
20. PL nº 2564 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.092139/2021-86
21. PEC nº 22 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.092140/2021-19
22. MPV nº 1045 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.090866/2021-17
23. PL nº 2564 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.092142/2021-08
24. MPV nº 1045 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.092144/2021-99
25. PL nº 2564 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.092146/2021-88



26. MPV nº 1045 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.092145/2021-33
27. PL nº 2022 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.092148/2021-77
28. PDL nº 342 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.092149/2021-11
29. PL nº 763 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.090868/2021-06
30. PL nº 763 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.089069/2021-89
31. PL nº 2564 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.087932/2021-63
32. PLC nº 80 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.002470/2021-12
33. PEC nº 15 de 2015. Documento SIGAD nº 00100.002504/2021-79
34. PL nº 401 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.010924/2020-48
35. PL nº 772 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.043246/2020-08
36. PLP nº 149 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.044124/2020-21
37. PL nº 591 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.077643/2020-75
38. PL nº 591 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.077647/2020-53
39. PL nº 591 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.077649/2020-42
40. PL nº 2564 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.112748/2020-88
41. PEC nº 186 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.168822/2019-87
42. PEC nº 187 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.168822/2019-87
43. PEC nº 188 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.168822/2019-87
44. PLC nº 80 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.168867/2019-51
45. PLC nº 80 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.170154/2019-58
46. PL nº 591 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.170963/2019-60
47. PL nº 591 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.171195/2019-61
48. PL nº 591 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.175441/2019-54
49. PL nº 3877 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.007303/2021-68
50. PL nº 2564 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.087371/2021-01
51. PL nº 2159 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.095375/2021-54

Secretaria-Geral da Mesa, 15 de setembro de 2021.

(assinado digitalmente)
JOSÉ ROBERTO LEITE DE MATOS
Secretário-Geral da Mesa Adjunto

