

## **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**

**N.º 404-A, DE 2014**

**(Do Sr. Arnaldo Jordy)**

Altera a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para assegurar a participação do ente federativo impactado no licenciamento ambiental de competência da União; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação deste e do de nº 183/15, apensado, com substitutivo (relator: DEP. ROBERTO BALESTRA).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

### **APRECIÇÃO:**

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

## **PUBLICAÇÃO DO PARECER DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **I - RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 404/2014, que pretende alterar a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que “fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”, a partir de três modificações:

- i) a primeira acrescenta a definição de impacto socioambiental, como sendo “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e a qualidade dos recursos ambientais”.
- ii) a segunda prevê que, nos casos em que o licenciamento ambiental é de competência da União, a emissão da licença prévia no âmbito do licenciamento ambiental de atividade potencialmente causadora de significativo impacto socioambiental dependerá da anuência do ente federativo em cujo território se verificar os efeitos do empreendimento;
- iii) a terceira, por fim, retira o caráter “não vinculante” das manifestações dos entes federativos interessados no âmbito do licenciamento ambiental, para que passem a ter

um peso maior na tomada de decisão.

O ilustre autor, Deputado Arnaldo Jordy, argumenta que, nos termos das regras em vigor, os Estados ou os Municípios não podem recusar o licenciamento de obras sob competência licenciatória da União, mesmo quando entendem que os danos previstos para o empreendimento são maiores do que os potenciais benefícios. Defende, em virtude disso, que a manifestação do ente federativo interessado tenha caráter vinculante, para que possam de fato intervir no processo de licenciamento e não somente opinar.

Ao projeto principal foi apensado o PLP nº 183/2015, do Deputado Toninho Pinheiro, que busca atribuir aos municípios a competência para promover o licenciamento ambiental de reservatórios artificiais com menos de cinco hectares em zonas urbanas e rurais.

A matéria foi distribuída para as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e de Constituição e Justiça e de Cidadania, tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação do Plenário.

Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O PLP 404, de 2014, tem o condão de ampliar o poder de participação dos entes federativos interessados em procedimento de licenciamento ambiental conduzido na esfera federal, para que suas manifestações deixem de ter caráter meramente opinativo para ter um peso maior na decisão final. O projeto apensado, PLP nº 183/2015, busca atribuir aos municípios a competência para promover o licenciamento ambiental de reservatórios artificiais com menos de cinco hectares em zonas urbanas e rurais.

Ambos os projetos se consolidam por meio de alterações na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente, estabelecendo as hipóteses em que o licenciamento ambiental compete à União, aos Estados e aos Municípios.

A lei complementar em questão especifica, no seu art. 13, caput, que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados ambientalmente por um único ente federativo”, em conformidade com as atribuições nela estabelecidas. Nessas condições, diz ainda a Lei em comento (art. 13, § 1º), que “os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental” (grifos

nossos).

Ressalta-se que esse é um dos pilares da norma, cujo objetivo central foi justamente harmonizar a distribuição de atribuições em matéria ambiental, com ênfase no licenciamento, para evitar que sobreposições ou conflitos continuassem prejudicando a tramitação de processos de licenciamento.

O PLP 12/2003, que deu origem à LC 140/2011, tramitou por oito anos no Poder Legislativo, até que se chegasse à solução hoje refletida no texto em vigor. Isso significa que, nos casos em que o empreendimento é licenciado pela União, os Estados e os Municípios podem se manifestar, mas não tem poder de veto, tampouco podem estabelecer restrições ou exigências. Todas as opiniões são submetidas à autoridade licenciadora, a quem compete promover a análise integrada e decidir sobre a emissão ou não da licença.

É notório que os impactos ambientais avaliados em licenciamento federal recaem sobre Estado(s) e município(s), daí a previsão expressa sobre a possibilidade de participação. Entretanto, não nos parece conveniente, como propõe o ilustre autor do Projeto de Lei em comento, conferir ao Município o poder para suspender ou mesmo de impedir o licenciamento de uma obra de interesse nacional e regional. Convém lembrar que, nos termos da legislação vigente, a competência principal para licenciar é do Estado, cabendo à União e aos Municípios licenciar empreendimentos em casos especiais.

Importa esclarecer que a LC 140/2011 foi estruturada seguindo o princípio da preponderância do interesse, tal qual o fez a Constituição Federal. Nessa linha, cabe aos municípios licenciar os empreendimentos de impacto ambiental local, à União licenciar os empreendimentos de caráter mais estratégico e de maior porte e potencial poluidor, enquanto aos Estados se aplica a competência remanescente.

Vincular a decisão de um licenciamento federal à manifestação de Estados e municípios faria cair por terra todo esforço empreendido no sentido de estruturar uma divisão de atribuições equilibrada, cooperativa e harmônica. As discussões que resultaram na LC 140/2011 buscaram tornar claras as competências federativas em matéria ambiental e eliminar os conflitos, incertezas e sobreposições institucionais que causavam insegurança jurídica, atrasos e prejuízos aos empreendimentos, sem nenhum ganho de qualidade ao processo.

Adicionalmente, a LC ao prever que os entes federados poderão atuar de forma supletiva ou complementar, promove a cooperação entre os respectivos órgãos ambientais competentes. Isto vai ao encontro do princípio do federalismo de cooperação, que prevê a colaboração entre os entes para o alcance de objetivos comuns.

Apesar do autor focar sua justificativa nas obras de infraestrutura de responsabilidade da União

e na relação desta com os estados, a forma como o projeto está redigido permite uma interpretação de que sua aplicabilidade vai além destes limites.

O projeto condiciona a licença prévia à anuência do “ente federativo em cujo território se verificar os efeitos do empreendimento”. Como os municípios também são entes federados, eles também seriam legitimados para anuírem, ou não, determinado empreendimento ou atividade.

A leitura do mesmo dispositivo permite o entendimento de que todos os entes que sofram os efeitos de determinada atividade ou empreendimento, independentemente deles se localizarem em seus territórios, seriam legitimados para vetar os processos de licenciamento.

A definição de “efeitos do empreendimento” é muito ampla e pode ser entendida sob diversas abordagens, desde seus impactos ambientais diretos e mensuráveis, até os impactos socioambientais indiretos, uma vez que o projeto também insere este novo conceito na lei.

Este fato legitima um grande universo de entes a serem anuentes em processos de licenciamento de competência da União, o que o transformaria em uma barreira intransponível para qualquer empreendedor, seja ele público ou privado.

A instalação de empreendimentos como plantas industriais, obras de infraestrutura, plantas de geração elétrica (hídricas, térmicas e nucleares) e minas extrativas despertam interesses diversos que vão desde a ampliação da base arrecadatória, até a rejeição motivada pelo princípio da precaução ambiental.

O texto do PLP 404/2014, conforme proposto, poderia, ainda, inviabilizar projetos estratégicos para a nação em função de interesses locais, colocando-os acima das necessidades de toda a população do país.

Com esse entendimento, conclui-se pela viabilidade de determinar o caráter vinculante para a manifestação do ente federativo estadual interessado no licenciamento ambiental, porém com prazo determinado de até 120 dias no caso de EIA/RIMA e até 45 dias para os demais casos, apenas para empreendimentos de médio e grande porte. Esta seria a oportunidade do estado em se manifestar e em caso de não manifestação o processo de licenciamento não ficaria prejudicado.

Dessa forma, diante da relevância e pertinência do propósito inerente ao PLP 404/2014, que consiste em assegurar a efetiva participação destes no processo de avaliação de impactos ambientais, propõe-se substitutivo com procedimentos para este fim. O substitutivo traz a previsão de um rito estruturado para oitivas não vinculantes dos órgãos ambientais locais, trazendo mais transparência e reduzindo os conflitos entre os entes federativos municipais.

O PLP 183/2015, por sua vez, pretende tão somente atribuir aos municípios a competência para

promover o licenciamento ambiental de reservatórios artificiais com menos de cinco hectares em zonas urbanas e rurais. Para tanto, o autor defende essencialmente sua característica de impacto local, respeitando-se, portanto, a lógica estrutural da LC 140/2011.

Em face do exposto, votamos pela aprovação do PLP 404, de 2014, e do PLP 183, de 2015, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 26 de junho de 2018.

Deputado **ROBERTO BALESTRA**  
**Progressistas/GO**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 404, DE 2014**  
(Apensado: PLP 183/2015)

Altera a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para atribuir aos Municípios a competência para promover o licenciamento ambiental de reservatórios artificiais de pequeno porte em zonas urbanas e rurais e para assegurar a participação do ente federativo impactado no licenciamento ambiental de competência da União, em caso de projetos de médio e grande porte.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O inciso XIV do art. 9º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, passa a vigorar acrescido da seguinte alínea c:

“Art. 9º.....

.....

XIV -.....

.....

c) com área de inundação inferior a 5 (cinco) hectares, no caso de reservatórios artificiais em zonas urbanas e rurais;  
.....” (NR)

Art. 2º O art. 13 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos

desta Lei Complementar.

§ 1º No caso de projetos de médio e grande portes, potencialmente causadores de significativo impacto socioambiental, a emissão da licença prévia no âmbito do licenciamento ambiental da atividade dependerá da anuência do ente federativo estadual em cujo território se verificar os efeitos do empreendimento.

§ 2º Os entes federativos municipais interessados podem manifestar-se no processo de licenciamento ambiental, de maneira não vinculante.

§ 3º Caberá ao órgão licenciador federal o envio das informações e requerimentos pertinentes aos órgãos consultados dos entes federativos estaduais e municipais interessados no processo, bem como a gerência das informações recebidas dos referidos órgãos.

§ 4º O órgão licenciador federal encaminhará aos respectivos órgãos interessados no processo, em até 15 (quinze) dias contados do recebimento dos estudos ambientais por parte do empreendedor, cópia dos estudos e solicitação de manifestação conclusiva sobre o respectivo processo de licenciamento ambiental.

§ 5º Os entes federativos interessados no licenciamento ambiental deverão apresentar manifestação ao órgão licenciador federal no prazo de até 120 (cento e vinte dias) dias no caso de EIA/RIMA e de até 45 (quarenta e cinco) dias nos demais casos, a contar da data do recebimento da solicitação feita pelo órgão licenciador federal.

§ 6º A ausência de manifestação, nos prazos estabelecido no §5º deste artigo, não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental nem à expedição da respectiva licença.

§ 7º A manifestação dos órgãos interessados limitar-se-á ao assunto referente à sua competência funcional.

§ 8º O órgão licenciador federal deverá motivar o acolhimento ou a rejeição das manifestações recebidas dos entes federativos municipais.

§ 9º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 10º Os valores das taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo". (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 26 de junho de 2018.

Deputado **ROBERTO BALESTRA**  
**Progressistas/GO**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 404/2014, e do PLP 183/2015, na forma de substitutivo anexo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Roberto Balestra. O Deputado Moreira Mendes apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Augusto Carvalho - Presidente, Nilto Tatto e Arnaldo Jordy - Vice-Presidentes, Adilton Sachetti, Giovani Cherini, Josué Bengtson, Leonardo Monteiro, Ricardo Izar, Ricardo Tripoli, Roberto Balestra, Sarney Filho, Alessandro Molon, Átila Lira, Enio Verri e Jony Marcos.

Sala da Comissão, em 13 de novembro de 2018.

Deputado **AUGUSTO CARVALHO**  
Presidente

### **SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 404, DE 2014** (Apensado: PLP 183/2015)

Altera a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para atribuir aos Municípios a competência para promover o licenciamento ambiental de reservatórios artificiais de pequeno porte em zonas urbanas e rurais e para assegurar a participação do ente federativo impactado no licenciamento ambiental de competência da União, em caso de projetos de médio e grande porte.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O inciso XIV do art. 9º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, passa a vigorar acrescido da seguinte alínea c:

“Art. 9º.....

.....

XIV -.....

.....

c) com área de inundação inferior a 5 (cinco) hectares, no caso de reservatórios artificiais em zonas urbanas e rurais;

.....” (NR)

Art. 2º O art. 13 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º No caso de projetos de médio e grande portes, potencialmente causadores de significativo impacto socioambiental, a emissão da licença prévia no âmbito do licenciamento ambiental da atividade dependerá da anuência do ente federativo estadual em cujo território se verificar os efeitos do empreendimento.

§ 2º Os entes federativos municipais interessados podem manifestar-se no processo de licenciamento ambiental, de maneira não vinculante.

§ 3º Caberá ao órgão licenciador federal o envio das informações e requerimentos pertinentes aos órgãos consultados dos entes federativos estaduais e municipais interessados no processo, bem como a gerência das informações recebidas dos referidos órgãos.

§ 4º O órgão licenciador federal encaminhará aos respectivos órgãos interessados no processo, em até 15 (quinze) dias contados do recebimento dos estudos ambientais por parte do empreendedor, cópia dos estudos e solicitação de manifestação conclusiva sobre o respectivo processo de licenciamento ambiental.

§ 5º Os entes federativos interessados no licenciamento ambiental deverão apresentar manifestação ao órgão licenciador federal no prazo de até 120 (cento e vinte dias) dias no caso de EIA/RIMA e de até 45 (quarenta e cinco) dias nos demais casos, a contar da data do recebimento da solicitação feita pelo órgão licenciador federal.

§ 6º A ausência de manifestação, nos prazos estabelecido no §5º deste artigo, não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental nem à expedição da respectiva licença.

§ 7º A manifestação dos órgãos interessados limitar-se-á ao assunto referente à sua competência funcional.

§ 8º O órgão licenciador federal deverá motivar o acolhimento ou a rejeição das manifestações recebidas dos entes federativos municipais.

§ 9º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 10º Os valores das taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem

guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo”. (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 13 de novembro de 2018.

Deputado **AUGUSTO CARVALHO**  
Presidente

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO MOREIRA MENDES**

#### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Complementar nº 404, de 2014 de autoria do Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA), altera a Lei Complementar (LC) 140, de 8 de dezembro de 2011, para propor que o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente, seja condicionado pela anuência dos entes federativos onde se verificarem seus efeitos.

A LC 140/11 estabelece que cabe somente a um único ente federativo o licenciamento ambiental de determinado empreendimento ou atividade, permitindo aos demais entes a manifestação, sem caráter vinculante.

A proposição recebeu despacho de distribuição para as Comissões de Meio Ambiente e Constituição, Justiça e Cidadania, sujeita à apreciação em Plenário.

Na Comissão de Meio Ambiente projeto recebeu parecer favorável do relator dep. Dudimar Paxiúba (PROS/PA), que em seu voto corrobora com os argumentos do autor sobre a participação dos demais entes federativos no processo de licenciamento ambiental, especialmente de grandes obras de infraestrutura.

É o relatório.

#### **II – VOTO**

O projeto, ao propor alterações à LC 140/2011, não contribui para o aprimoramento do processo de licenciamento ambiental no país, que ainda é regulamentado por normas infralegais como as Resoluções Conama nºs 01/86 e 273/ 97.

Vale lembrar que a LC 140/11 foi fruto de quase oito anos de discussões no Congresso Nacional e seu texto reflete um amplo consenso alcançado entre os diferentes entes da União, sociedade civil e setor privado.

O entendimento construído neste processo não deve ser negligenciado, e mudanças estruturais na

Lei Complementar devem ser cuidadosamente analisadas para que não sejam promovidos retrocessos que inviabilizem o alcance de seus objetivos.

Um de seus principais objetivos foi tornar claras as competências federativas em matéria ambiental e eliminar os conflitos, incertezas e sobreposições institucionais que causavam insegurança jurídica, atrasos e prejuízos aos empreendimentos, sem nenhum ganho de qualidade ao processo.

Adicionalmente, a LC ao prever que os entes federados poderão atuar de forma supletiva ou complementar, promove a cooperação entre os respectivos órgãos ambientais competentes. Isto vai ao encontro do princípio do federalismo de cooperação, que prevê a colaboração entre os entes para o alcance de objetivos comuns.

Desta forma, a proposição gera um retrocesso, pois cassa a autonomia do órgão ambiental federal e o torna dependente de diversos outros órgãos anuentes e de seus interesses difusos.

Isto subverte a essência da LC 140/11, pois promove a indefinição sobre qual órgão efetivamente possui a prerrogativa de tomar as decisões se determinado empreendimento é viável, ou não, do ponto de vista ambiental.

Apesar do autor focar sua justificativa nas obras de infraestrutura de responsabilidade da União e na relação desta com os estados, a forma como o projeto está redigido permite uma interpretação de que sua aplicabilidade vai além destes limites.

O projeto condiciona a licença prévia à anuência do “ente federativo em cujo território se verificar os efeitos do empreendimento”. Como os municípios também são entes federados, eles também seriam legitimados para anuírem, ou não, sobre determinado empreendimento ou atividade.

A leitura do mesmo dispositivo permite o entendimento de que todos os entes que sofram os efeitos de determinada atividade ou empreendimento, independentemente deles se localizarem em seus territórios, seriam legitimados para vetar os processos de licenciamento.

A definição de “efeitos do empreendimento” é muito ampla e pode ser entendida sob diversas abordagens, desde seus impacto ambientais diretos e mensuráveis, até os impactos socioambientais indiretos, uma vez que o projeto também insere este novo conceito na lei.

Este fato legitima um grande universo de entes a serem anuentes em processos de licenciamento de competência da União, o que o transformaria em uma barreira intransponível para qualquer empreendedor, seja ele público ou privado.

Esta amplitude abrirá diversas trincheiras de conflitos federativos envolvendo a União, Estados e Municípios. Sua aprovação possibilitaria o surgimento de conflitos federativos que poderiam utilizar o

licenciamento ambiental como arena política para lutarem por seus interesses.

A instalação de empreendimentos como plantas industriais, obras de infraestrutura, plantas de geração elétrica (hídricas, térmicas e nucleares) e minas extrativas despertam interesses diversos que vão desde a ampliação da base arrecadatória, até a rejeição motivada pelo princípio da precaução ambiental.

O texto, conforme proposto, poderia, ainda, inviabilizar projetos estratégicos para a nação em função de interesses locais, colocando-os acima das necessidades de toda a população do país.

Por fim, apesar de não ser o foco desta comissão de mérito, vale ressaltar que o projeto também sofre de vícios de juridicidade ao vincular o licenciamento ambiental em áreas, constitucionalmente, definidas como bens da União, à anuência de estados e municípios.

Neste sentido, considerando os entraves e a insegurança jurídica ao processo de licenciamento ambiental de empreendimentos estratégicos para o país, que seriam acarretados pela aprovação do PLP 404/2014 é que apresento **Voto em Separado pela REJEIÇÃO do PLP nº 404, de 2014**, na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 2014.

**DEPUTADO MOREIRA MENDES**  
**PSD/RO**