



PARECER Nº _____, DE 2024

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.627, de 2020, que *“Dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelece critérios e procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente e adota outras providências”*.

AUTOR: Deputado Iolando

RELATORA: Deputada Jaqueline Silva

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Economia e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 1.627, de 2020, de autoria do Deputado Iolando, que tem por escopo dispor sobre o licenciamento ambiental “para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente” no âmbito do Distrito Federal.

A proposição constituída de 101 artigos está organizada em 4 capítulos.

O Capítulo I trata das disposições gerais relativas ao licenciamento ambiental. Na Seção I estão dispostas definições e conceitos gerais referentes ao tema. A Seção II dispõe sobre os atos administrativos que, conforme o art. 3º do PL, serão expedidos pelo órgão ambiental competente, no exercício de sua competência de controle ambiental. As Seções III e IV estabelecem as modalidades de licenciamento ambiental e o enquadramento das atividades e empreendimentos, respectivamente.

O Capítulo II disciplina o procedimento de licenciamento ambiental em cada elemento que o compõe. Na seção II, fica estabelecida taxa ambiental que fará frente ao custo para a obtenção da licença ou da autorização ambiental ou florestal.

O Capítulo III, em suas seções, dispõe de maneira geral sobre o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, degradadoras e modificadoras do meio ambiente.

O Capítulo IV, por sua vez, traz as disposições finais.

Na justificção, o autor expressa que a iniciativa tem por objetivo atualizar a legislação ambiental no que diz respeito ao licenciamento ambiental, estabelecendo critérios e procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente. Assevera que a proposição teve como base e estrutura a Resolução CEMA nº 107, de 9 de setembro de 2020, do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA do Estado do Paraná, bem como está em consonância com a Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012, e demais normas pertinentes, em

especial, as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986; nº 009, de 03 de dezembro de 1987; e, nº 237, de 19 de dezembro de 1997, bem como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/1981) que estabelece que atividades efetiva ou potencialmente poluidoras devem ser submetidas ao licenciamento ambiental.

O Projeto de Lei foi lido em 10 de dezembro de 2020, sendo distribuído à CDESCTMAT, em análise de mérito (RICLDF, art. 69-B, 'j'), à esta CEOF em análise de mérito e admissibilidade (RICLDF, art. 64, II, 'a') e, em análise de admissibilidade, à CCJ (RICLDF, art. 63, I).

Na CDESCTMAT, o PL foi aprovado, no mérito, na 4ª Reunião Ordinária realizada em 19 de setembro de 2023, nos termos do Parecer da relatora Deputada Doutora Jane.

Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas no âmbito desta Comissão.
É o breve relatório.

II – VOTO DO RELATOR

De acordo com o que preceitua o art. 64, II, 'a', do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária. Pelo § 2º desse dispositivo, é terminativo o parecer de admissibilidade exarado pela CEOF, cabendo recurso ao Plenário.

As proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento devem, obrigatoriamente, ser submetidas ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

No que se refere ao cumprimento das normas de responsabilidade na gestão fiscal previstas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), é pertinente destacar, preliminarmente, o intuito da obediência aos dispositivos correlatos. A LRF trouxe à tona a obrigatoriedade de o Estado equilibrar suas contas. Por meio de mecanismos de programação, acompanhamento e avaliação, buscou-se aprimorar a governança pública. É o que aponta Marcos Nóbrega, avaliando os avanços trazidos pela legislação:

O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada[1].

No tocante às despesas, a LRF apresenta diversos dispositivos de controle. O art. 15 é enfático ao considerar “não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17”.

Constatado o impacto orçamentário e financeiro, ainda em sede de análise de admissibilidade pela CEOF, deve ser averiguado se a iniciativa está compatível com o Plano Plurianual – PPA, em especial com as ações orçamentárias previstas nele, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, com a Lei Orçamentária Anual - LOA e com as normas de finanças públicas, em especial a LRF.

O ponto inicial da análise do presente PL, portanto, sob a ótica da sua admissibilidade orçamentária e financeira, é verificar se a sua aprovação resulta na criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa. Em caso afirmativo, deverá ser feita a avaliação quanto ao cumprimento dos comandos impostos pela LRF; negativo, não há razões para se votar pela inadmissibilidade.

O Projeto de Lei nº 1.627, de 2020, dispõe, de modo geral, sobre licenciamento ambiental. A proposição é integrada por mais de cem artigos, que estabelecem conceitos, critérios e

procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente.

Para aceitarmos a hipótese de que a *lege ferenda*, como um todo, não tem o potencial de impactar o orçamento, é preciso atestar que todo e cada dispositivo que a compõe também não gera impacto. Isto porque, de modo reverso, a existente de um único dispositivo, que seja, já é suficiente para assinalar potencialidade de impacto.

A descrição do método avaliativo se faz pertinente para justificar o delineamento da parte da proposição a qual deve recair a presente análise de impacto orçamentário e financeiro. O PL é composto, basicamente, de três tipos de dispositivos: a) definições de conceitos, termos e procedimentos; b) comandos direcionados aos particulares; c) comandos direcionados à Administração Pública.

Quanto à primeira categoria de dispositivos, é visível a impossibilidade de reflexos de ordem financeira ou orçamentária. Ora, a mera estipulação de definições, *per se*, tanto de conceitos e procedimentos que envolvem o licenciamento ambiental, não é suficiente para provocar impacto. Este se origina de ações, isto é, comandos imperativos direcionados a um agente de fazer ou deixar de fazer.

Por sua vez, não é todo e qualquer comando de ação que será objeto da análise de admissibilidade, nos termos do art. 64, II, 'a', do RICLDF. Isto porque a avaliação restringe-se aos reflexos nas contas públicas. Observa-se que diversos dispositivos propostos na *lege ferenda* são direcionados aos particulares. Embora não se negue que tais imposições possam os afetar de modo financeiro – e até de modo indireto na economia distrital como um todo -, fica claro que tais reflexos fogem do escopo da presente avaliação.

Finalmente, os comandos presentes no PL nº 1.627, de 2020, direcionados à Administração Pública que resultem em criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarretem aumento da despesa compõe o objeto de análise. Neste ponto, é importante atentar-se ao fato de que "criar", "expandir" e "aperfeiçoar" são ações modificativas. Avaliar a modificação é, portanto, um estudo comparativo entre o estado presente e aquele pretendido. Portanto, para fins da presente admissibilidade, é imprescindível compreender como se dá o licenciamento ambiental hoje no Distrito Federal para verificar se os dispositivos propostos representam, de fato, inovação ensejadora de impacto orçamentário e financeiro.

O licenciamento ambiental segue preceitos legais, normas administrativas e ritos estabelecidos. O Decreto Federal nº 99.274, de 1990, e a Lei Complementar nº 140, de 2011, e as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama (Resoluções nºs 1, de 1986, e 237, de 1997) estão entre as principais normas federais que regulamentam a matéria. À medida que dificuldades adicionais surgiram, outras resoluções foram necessárias para detalhar diretrizes e procedimentos de atividades e/ou empreendimentos específicos.

A **Declaração de Inexigibilidade de Licença Ambiental – DILA** dispensa de licenciamento ambiental aquelas atividades e empreendimentos que tenham impactos socioambientais insignificantes (I, art. 3º). É semelhante à **Declaração de Dispensa de Licenciamento Ambiental – DLA**, porém a dispensa está condicionada à critérios pré-estabelecidos, ao passo que o primeiro é uma novidade que não integra as legislações federal e distrital vigentes sobre a matéria.

Com relação à DLA, o art. 63 determina seja concedida pelo órgão ambiental, conforme os critérios estabelecidos em normas específicas. O ato administrativo está regulado pela Resolução Conam nº 3, de 2014 (alterada pela Resolução Conam nº 10, de 2017). Por sua vez, algumas atividades listadas no art. 65 (DILA), estão no anexo da Resolução Conam nº 10, de 2017.

O inciso III, do art. 3º traz a **Licença Ambiental por Adesão e Compromisso – LAC**. A modalidade, que não está prevista na legislação federal, cria uma forma de "autorregulação ambiental".

A Lei nº 6.269, de 2019, que institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal – ZEE-DF vincula o licenciamento ambiental ao ZEE no Distrito Federal, assim determinando:

Art. 35. A emissão de licença ambiental para a implantação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como sua renovação, deve levar em consideração os riscos ecológicos indicados nos Mapas 4 a 9C do Anexo Único.

Parágrafo único. A existência de riscos ecológicos baixos e muito baixos em determinada porção do território indicados nos Mapas 5 a 8 permite a simplificação do procedimento e das exigências de estudos para o licenciamento ambiental.

Art. 36. grau de impacto potencial dos empreendimentos ou atividades objeto de licenciamento ambiental é definido de acordo com potencial poluidor, natureza e localização no território, levando-se em consideração os riscos ecológicos identificados nos Mapas 4 a 9C constantes do Anexo Único.

§ 1º O rito de licenciamento ambiental é adequado ao grau de impacto ambiental dos empreendimentos e pode ser:

I - trifásico;

II - bifásico;

III - em fase única, incluindo:

a) Licença Ambiental Simplificada;

b) Licença por Adesão e Compromisso.

§ 5º A **licença por adesão e compromisso**, pela qual o interessado se compromete com a adoção de condicionantes preestabelecidas pelo órgão licenciador, pode ser aplicada a atividades ou empreendimentos cujas consequências sobre o ambiente sejam conhecidas e para as quais as medidas preventivas e mitigadoras possam ser padronizadas.

O PL propõe uma LAC mais flexível, por não considerar o planejamento e a gestão territorial, bem como as vulnerabilidades ambientais expressas no ZEE, em especial, na Matriz Ecológica presente nos mapas anexos ao texto da lei.

As demais licenças ambientais previstas no art. 3º (Licença Ambiental Simplificada – LAS, Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO) estão descritas na Resolução Conam nº 01 de 2018.

No mesmo artigo 3º, incisos VIII e IX, apresentam-se dois atos autorizativos: Autorização Florestal – AF e Autorização Ambiental – AA.

A AF autoriza a supressão de vegetação nativa dentro do processo de licenciamento. Esse tipo de ato é regulado pelo Decreto Distrital nº 39.469, de 2018, que dispõe sobre a autorização de supressão de vegetação nativa e a compensação florestal. A norma estabelece os requisitos para a concessão da autorização, bem como os casos de dispensa. Cabe salientar que o instrumento presente em toda a legislação federal e nas unidades da federação, inclusive no Distrito Federal, é a "Autorização de Supressão de Vegetação – ASV". Essa autorização deve, por força da Lei Federal 12.651, de 2012, ser registrada no Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor).

Na sequência, a AA está prevista no ordenamento normativo do Distrito Federal pela Resolução Conam nº 01, de 2014. Observa-se que a norma estabelece que a AA é um "ato administrativo discricionário, pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condicionantes, exigências, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para realização ou operação de empreendimentos, atividades, pesquisas e serviços de caráter temporário ou para execução de obras ou atividades não sujeitas ao licenciamento ambiental convencional ou simplificado, assim como obras emergenciais de

utilidade pública ou interesse social, nos termos da lei.”(grifou-se)

O projeto de lei, por sua vez, traz a seguinte redação:

Art. 3º.

.....
IX – Autorização Ambiental – AA: autoriza a execução de obras, atividades, pesquisas e serviços de caráter temporário ou obras emergenciais, de acordo com as especificações constantes dos requerimentos, cadastros, planos, programas e/ou projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes determinadas pelo órgão ambiental competente;

Percebe-se que a proposta amplia a possibilidade da emissão desse tipo de autorização, não restringindo às obras emergenciais de utilidade pública ou interesse social. Ambos os atos (AF e AA) têm caráter discricionário e precário, portanto não são sujeitos às etapas de análise, monitoramento e gestão ambiental presentes no processo de licenciamento ambiental. Em suma, o estudo prévio de impacto ambiental e o efetivo controle das atividades poluidoras não ocorrem.

A Seção VI, finalmente, trata dos estudos ambientais e do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. O EIA está integrado ao licenciamento e deve ser elaborado antes da instalação de obra ou de atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, nos termos do art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, assim como do art. 289, da Lei Orgânica do Distrito Federal. O art. 59, da *lege ferenda*, descreve as situações em que são exigidos o EIA/RIMA. Em grande parte, o dispositivo repete as atividades, empreendimentos ou obras consideradas de significativo impacto ambiental listados na Resolução Conama nº 237, de 1997.

Do amplo exposto, torna-se claro que as disposições do PL nº 1.627, de 2020, enquadram-se no conceito de aperfeiçoamento da ação governamental que a Administração Pública do Distrito Federal já exerce de poder de polícia referente aos procedimentos de licenciamento ambiental. Entretanto, deste aperfeiçoamento, salvo melhor juízo, não se vislumbra impacto orçamentário e financeiro material.

Os comandos direcionados ao poder público se referem apenas à modificação do método de realização de procedimentos já existentes, sem inclusão de atribuições novas. Trata-se, na verdade, de modificação de parâmetros a serem verificados na prestação da Administração Pública. Não se vislumbra, por sua vez, que essa modificação procedimental possa resultar em novos gastos que demandariam medidas compensatórias.

Em relação ao Planejamento Plurianual – PPA/DF vigente nesta unidade federada[2], no âmbito do Programa Temático 6210 – Meio Ambiente, há a preocupação de “garantir a sanidade ambiental frente aos desafios atuais e assegurá-la para as futuras gerações de brasileiros”. Para tanto, elenca necessárias ações que privilegiem alguns temas, dentre eles:

“...

5. **Gestão ambientalmente adequada** dos resíduos sólidos, com vistas à maximização de sua reciclagem no Distrito Federal, por meio da coleta seletiva e da inclusão socioprodutiva de catadores, além da redução da produção e do desperdício, minimizando a deposição de rejeitos no aterro sanitário;

6. **Gestão integrada dos riscos ecológicos e socioeconômicos**, promovendo o uso e ocupação do território nos limites da capacidade de suporte do meio ambiente, com a maximização das oportunidades de geração de empregos e renda sustentáveis;

7. **Modernização e melhoria da eficiência do licenciamento ambiental**, a partir da melhoria do desempenho normativo, regulatório e fiscalizatório dos órgãos responsáveis pela qualidade ambiental, bem como no uso do poder de compra do GDF para a adoção de padrões de produção e consumo mais sustentáveis no mercado distrital;

...”

Ademais, o PPA estabelece como objetivo que se relaciona à temática da proposição:

. 0311 - Gestão Ambientalmente Adequada dos Resíduos Sólidos - desenvolver sistema integrado capaz de subsidiar a tomada de decisões e adoção de ações nas etapas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação da gestão de resíduos sólidos, além de ações para a implantação da logística reversa e o fortalecimento da cadeia de produtiva da reciclagem.

No âmbito da competência desta CEOF, por já vigorarem ações e normativos que atendem à finalidade da proposição, não é razoável supor que convertê-la em lei impactaria a programação orçamentária, pois, como informado neste parecer, eventuais iniciativas implementadas poderiam ser respaldadas pelo planejamento e estrutura vigentes da Administração Pública distrital.

No que tange à análise de mérito prevista na alínea 'a' do inciso II do art. 64 do RICLDF, aventada no início deste voto, entende-se que, como a proposição é adequada justamente porque não tem repercussão sobre o orçamento distrital, nem contraria dispositivo da legislação orçamentária ou de finanças públicas, não cabem a apreciação e a consequente emissão de parecer de mérito por parte desta Comissão.

Ante o exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela admissibilidade e aprovação do PL nº 1.627/2020, nos termos do art. 64, II, 'a', do RICLDF.

Sala das Comissões, em...

DEPUTADO EDUARDO PEDROSA

SILVA

Relatora

DEPUTADA JAQUELINE

Presidente

[1] NÓBREGA, Marcos. Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias. São Paulo: Ed. J. de Oliveira, 2002, p. 32.

[2] Aprovado pela Lei nº 6.490, de 29 de janeiro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **JAQUELINE ANGELA DA SILVA - Matr. 00158, Deputado(a) Distrital**, em 29/02/2024, às 15:55, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **1560467** Código CRC: **8AB32488**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 2º Andar, Gab 3– CEP 70094-902– Brasília-DF– Telefone: (61)3348-8032
www.cl.df.gov.br - dep.jaquelinesilva@cl.df.gov.br

00001-00002709/2024-05

1560467v2