

PROPOSTA DE LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: SIMPLIFICAÇÃO OU DESADMINISTRATIVIZAÇÃO?

PROPOSAL FOR A GENERAL ENVIRONMENTAL LICENSING LAW: SIMPLIFICATION OR DISMANTLING OF ADMINISTRATIVE CONTROLS?

Artigo recebido em: 06/01/2025

Artigo aceito em: 08/07/2025

Carla Amado Gomes

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6484-0549>

carla.amado70@gmail.com

Juliana Rocha Braga

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4440187376479417>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-3510-8006>

julianarochabraga@gmail.com

As autoras declaram não haver conflito de interesses.

Resumo

Esta pesquisa aborda a proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, analisando criticamente o PL 2.159/2021 sobre os princípios ambientais constitucionais brasileiros. O objetivo é avaliar como o novo marco regulatório pode impactar positivamente ou negativamente a proteção ambiental no Brasil. Para isso, a vertente da pesquisa é jurídico-exploratória, abrangendo uma análise qualitativa fundamentada em análises de diferentes documentos ao longo do estudo. Inicialmente, contextualiza-se o sistema de licenciamento ambiental no Brasil, destacando sua origem, relevância e estrutura normativa. Em seguida, o estudo examina os principais aspectos do PL 2.159/2021, a introdução da Licença por Adesão e Compromisso (LAC) e as restrições à participação popular. A pesquisa

Abstract

This research addresses the proposed General Law on Environmental Licensing, critically analyzing Bill No. 2,159/2021 according to Brazilian constitutional environmental principles. The objective is to assess how the new regulatory framework may positively or negatively impact environmental protection in Brazil. To this end, the study adopts a legal-exploratory approach, conducting a qualitative analysis based on the examination of various documents throughout the research. Initially, the study contextualizes the environmental licensing system in Brazil, highlighting its origin, relevance, and normative structure. It then examines key aspects of Bill 2,159/2021, the introduction of the License by Adhesion and Commitment (LAC), and the restrictions on public participation. The research concludes that, although the bill is



conclui que, embora o projeto tenha como premissa central a simplificação e uniformização do processo de licenciamento ambiental, apresenta fragilidades significativas que podem configurar um retrocesso na proteção ambiental. Ressalta-se a importância de fortalecer o mecanismo de licenciamento, alinhando-o aos princípios constitucionais e à segurança jurídica, de modo a reorientar a legislação para promover a justiça social, a viabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável, com base em critérios técnicos e na aplicação prudente de eventuais mudanças.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; princípios constitucionais ambientais; Projeto de Lei n. 2.159/2021.

primarily based on the premise of simplifying and standardizing the environmental licensing process, it presents significant weaknesses that could constitute a setback in environmental protection. The study emphasizes the importance of strengthening the licensing mechanism, aligning it with constitutional principles and legal certainty, in order to reorient the legislation toward promoting social justice, economic viability, and sustainable development, based on technical criteria and the prudent implementation of eventual changes.

Keywords: Bill No. 2,159/2021; constitutional environmental principles; environmental licensing.

Introdução

Nos últimos anos, o Brasil tem enfrentado desastres ambientais de grandes proporções, cujas consequências afetam profundamente os direitos fundamentais das populações atingidas. Em 2015, o rompimento de uma barragem de mineração em Mariana/MG causou extensa degradação ambiental e afetou diversas comunidades ao longo do curso do Rio Doce. Poucos anos depois, em 2019, um novo rompimento de barragem de rejeitos de mineração ocorreu em Brumadinho/MG, com perdas humanas, sociais e ambientais irreparáveis. Mais recentemente, em 2024, o estado do Rio Grande do Sul foi severamente impactado por enchentes que atingiram várias regiões, provocando perdas significativas e colocando diversos municípios em situação de calamidade pública.

Esta é uma breve e funesta amostragem de alguns desastres e tragédias, ou – como a indústria extrativista prefere denominar – acidentes ambientais. As ocorrências envolvendo o meio ambiente não são recentes, tampouco casos isolados, sendo que a maioria é previsível e evitável. Os desastres a que se aludiu são de natureza antropogênica e decorrem do fato de estarem inseridos em um contexto sistêmico e predatório de produção e consumo, que pressupõe a violação de direitos humanos e ambientais em prol de um sistema lucrativo e mercadológico.

A dinâmica de exploração desenfreada dos recursos naturais, aliada à sua crescente escassez, incita manifestações que culminaram em movimentos ecológicos.

Esses movimentos, por sua vez, atuam em prol da proteção ambiental e destacam a necessidade de estabelecer mecanismos de tutela em resposta à crise ambiental e à crescente demanda impulsionada pela lógica desenvolvimentista.

É nesse contexto que o licenciamento ambiental foi incorporado ao sistema jurídico brasileiro pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), consolidando-se como um dos instrumentos mais importantes para a proteção do meio ambiente. Dada sua natureza preventiva, o licenciamento ambiental possibilita o controle prévio de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras e capazes de causar degradação ambiental. É mediante o adequado licenciamento que se busca evitar a ocorrência de danos ambientais ou, ao menos, mitigar os danos decorrentes da exploração desenfreada do meio ambiente no atual sistema econômico.

Atualmente, a regulamentação do licenciamento ambiental é composta, em sua maioria, por atos infralegais, alguns dos quais datam de antes da Constituição de 1988. Observa-se uma multiplicidade de normativas estaduais e municipais, muitas vezes conflitantes e contraditórias entre si. Regista-se, também, discricionariedade administrativa na definição de procedimentos e critérios para os estudos ambientais, bem como uma falta de uniformidade nas condicionantes ambientais exigidas. Esse cenário gera um excesso de judicialização e uma constante insegurança jurídica.

Consequentemente, leis federais há muito são propostas para estabelecer um marco normativo que guie o licenciamento na política ambiental brasileira. Dessa forma, nesta investigação, discutir-se-á o Projeto de Lei n. 2.159/2021, que consiste na proposta mais avançada e madura a respeito do tema. A partir da análise dessa proposta, questiona-se: de que maneira a proposta do novo marco regulatório do licenciamento ambiental pode influenciar positiva ou negativamente a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado?

Ressalta-se que, na atual conjuntura brasileira, o manejo relacionado à dinâmica do licenciamento ambiental está envolto em uma aura de polarização. Uma parcela do setor empresarial atribui ao regramento vigente do licenciamento ambiental a responsabilidade pela interrupção de grandes obras de infraestrutura nacionais. Consideram-no um instrumento burocrático, moroso e extremamente rigoroso, que impede o desenvolvimento do país. Em contrapartida, os defensores do meio ambiente apontam para grandes desastres humanos e ambientais, como os citados inicialmente, para reivindicar alterações legislativas e uma regulamentação uniforme do licenciamento ambiental, com o intuito de estabelecer um regramento mais rígido. Diante desse cenário de tensão entre interesses econômicos e a

necessidade de proteção ambiental, torna-se relevante investigar se a proposta de um novo marco legal, como o PL 2.159/2021, representa um avanço normativo ou um retrocesso na efetividade da tutela ambiental no Brasil. Tal análise se justifica pela urgência de garantir segurança jurídica sem comprometer os princípios constitucionais que regem o direito ambiental.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo geral analisar as influências da proposta do PL 2.159/2021 sobre a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) contextualizar a regulação e a gestão ambiental no Brasil, com ênfase no atual arcabouço normativo de proteção ambiental; (ii) investigar a origem, a importância, o conceito, a natureza jurídica e as etapas do processo de licenciamento ambiental, bem como as normas regulamentadoras que o regem; (iii) examinar criticamente os principais pontos da proposta legislativa, considerando o histórico de sua tramitação e sua justificativa na casa iniciadora; e (iv) avaliar os dispositivos centrais do PL 2.159/2021 à luz dos princípios constitucionais ambientais, destacando suas possíveis contribuições ou fragilidades diante da necessidade de uma regulação ambiental eficaz.

1 Síntese do panorama geral da regulação ambiental no Brasil

A ascensão do capitalismo e a Revolução Industrial marcaram a dicotomia entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, resultando na exploração intensiva dos recursos naturais e na crise ambiental. Esses conflitos impulsionaram movimentos ecológicos e debates sobre a necessidade de mecanismos jurídicos para equilibrar progresso econômico e preservação ambiental.

O marco inicial do Direito Ambiental brasileiro foi a PNMA, instituída pela Lei n. 6.938/1981, inspirada pela Declaração de Estocolmo de 1972 (ONU, 1972). A PNMA sistematizou a proteção ambiental, reconhecendo o meio ambiente como bem jurídico autônomo e criando instrumentos como o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental. Também estabeleceu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), com órgãos como Conama, Ibama e ICMBio, responsáveis pela regulamentação, fiscalização e execução das políticas ambientais (Brasil, 1981). Ressalta-se a importância das reivindicações e afirmações dos valores ecológicos instauradas por movimentos sociais e associações ambientalistas a partir da década de 1960. A luta social e política foi fundamental para a consolidação dos instrumentos legislativos de proteção ambiental existentes até hoje (Sarlet; Fensterseifer, 2019).

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) consolidou o direito ao meio

ambiente como direito fundamental, integrando princípios ambientais às bases do Estado Democrático de Direito. Ela atribui responsabilidades aos entes federativos, promovendo um modelo de federalismo cooperativo ecológico, no qual União, estados e municípios compartilham competências para regulamentação, controle e fiscalização ambiental.

A PNMA e a Constituição de 1988, juntas, formaram a base para o desenvolvimento do Direito Ambiental no Brasil, com foco na justiça ambiental, na prevenção de danos e na integração de valores ecológicos à legislação nacional.

2 Licenciamento ambiental

O licenciamento constitui um instrumento fundamental para a gestão ambiental no Brasil, estabelecendo-se como eixo de controle e prevenção de impactos ambientais. No âmbito deste estudo, torna-se imprescindível compreender seus principais elementos, como o conceito, a natureza jurídica, a competência e as fases procedimentais, de modo a oferecer uma base teórica sólida para a discussão.

Conforme disposto na Lei Federal n. 6.938/1981, que instituiu a PNMA, o licenciamento ambiental emerge como instrumento administrativo de regulação das atividades potencialmente poluidoras (Brasil, 1981). Caracterizado pelo princípio preventivo e pela aplicação dos princípios da sustentabilidade, do poluidor-pagador e da função socioambiental da propriedade (Wedy; Moreira, 2019), trata-se de um procedimento pelo qual o órgão ambiental competente avalia e autoriza a instalação e operação de empreendimentos que possam causar degradação ambiental. Não se constitui um fim em si mesmo, mas um meio para viabilizar a efetividade da política ambiental, conforme os objetivos delineados no art. 4º da PNMA.

Segundo Antunes (2023), o licenciamento ambiental tem natureza jurídica híbrida, combinando aspectos técnicos e políticos. A dimensão técnica está diretamente relacionada aos estudos de impacto ambiental, que analisam os potenciais danos gerados pela atividade licenciada, ao passo que a dimensão política se refere à discricionariedade da administração pública no deferimento da licença, levando em consideração a conveniência e oportunidade do empreendimento. Ademais, o processo de licenciamento ambiental, além de técnico e político, é juridicamente complexo, uma vez que envolve a aplicação de normas específicas e pressupõe a participação popular como elemento do controle social e legitimidade do procedimento.

Não obstante a centralidade do licenciamento ambiental como instrumento

de gestão, nem todas as atividades que utilizam recursos ambientais estão sujeitas a esse procedimento. Apenas aquelas que apresentam potencial ou efetiva capacidade de causar poluição ou degradação ambiental exigem prévia autorização, conforme entendimento doutrinário e normativo. A Resolução Conama n. 237/1997, em seu Anexo I, estabelece um rol exemplificativo das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, abrangendo setores como mineração, indústria, agropecuária, turismo, transportes, entre outros. No entanto, atividades não contempladas nesse rol também podem ser submetidas a licenciamento, desde que se comprove a potencialidade de impacto ambiental relevante, evidenciando o caráter jurídico indeterminado do conceito de degradação ambiental (Conama, 1997).

Com relação à competência para o licenciamento ambiental, a Lei Complementar n. 140/2011 (Brasil, 2011) trouxe avanços ao regulamentar o art. 23 da Constituição Federal e definir as normas de cooperação entre União, estados e municípios. Antes de sua promulgação, a indefinição quanto à atribuição dos entes federativos gerava sobreposições e atrasos na condução dos processos de licenciamento. A referida lei disciplinou claramente os critérios para a distribuição de competências, privilegiando a descentralização administrativa e a eficiência na gestão ambiental.

No atual modelo, cabe à União o licenciamento de empreendimentos que envolvam impacto nacional, interestadual ou em territórios sob sua jurisdição. Aos estados, é atribuída a competência residual para licenciar atividades não contempladas como de competência federal ou municipal, ao passo que os municípios têm prerrogativa para licenciar empreendimentos de impacto local. Ademais, a LC 140/2011 instituiu a possibilidade de delegação de competências entre os entes federativos por meio de instrumentos de cooperação, permitindo que o licenciamento de grandes empreendimentos seja atribuído ao órgão federal ou estadual, visando à maior eficiência e superação de eventuais limitações técnicas e estruturais dos entes locais.

O licenciamento ambiental, sob o aspecto de procedimento administrativo, é estruturado em fases que envolvem etapas específicas, documentação e prazos estabelecidos pela legislação. Tradicionalmente, são previstas três modalidades de licenças: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO). Cada uma dessas etapas atende a objetivos distintos e está condicionada à observância dos requisitos estabelecidos na fase anterior, embora a Resolução Conama n. 237/97 admita certa flexibilização na sequência de sua expedição, dependendo da natureza do empreendimento (Conama, 1997).

A LP, emitida na fase inicial de planejamento, visa avaliar a viabilidade

ambiental do empreendimento, definindo os requisitos a serem observados na etapa de implantação. Já a LI autoriza o início das obras ou atividades, desde que em conformidade com as condições estabelecidas na licença anterior. Por fim, a LO é concedida após a verificação do cumprimento de todas as exigências impostas, permitindo o funcionamento regular do empreendimento.

Além do modelo trifásico tradicional, a legislação prevê procedimentos simplificados para empreendimentos de menor porte ou com baixo impacto ambiental, bem como o licenciamento corretivo para regularização de atividades já implantadas ou em operação, em consonância com os princípios da precaução e prevenção. Tais flexibilizações visam adaptar o procedimento às especificidades de cada caso, sem comprometer a proteção ambiental.

Portanto, o licenciamento ambiental é um instrumento jurídico-administrativo de efetivação da política ambiental brasileira, assegurando o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Embora marcado por desafios como burocratização e falta de uniformidade na aplicação das normas, ele cumpre um papel na mitigação de impactos ambientais, promovendo a sustentabilidade das atividades econômicas e o cumprimento do dever constitucional de preservação do meio ambiente.

3 Projeto de Lei n. 2.159/2021

Após serem apresentados os principais pontos com relação às normas atinentes ao procedimento de licenciamento ambiental em vigor, direciona-se o foco deste trabalho ao exame do PL 2.159/2021.

3.1 Histórico da tramitação e justificação inicial

O Projeto de Lei n. 2.159/2021, que foi recentemente aprovado no Senado Federal (21/05/2025) e retornou à Câmara dos Deputados em razão das significativas emendas implementadas pelos senadores¹, teve origem na própria Câmara dos Deputados em 2004, sob o n. 3.729. A proposição foi apresentada pelo então parlamentar Luciano Zica, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo, com o apoio e subscrição de diversos outros deputados. Na justificativa apresentada na Câmara, os autores destacaram a necessidade de garantir o direito constitucional

¹ A análise desenvolvida ao longo deste texto tem por base a redação consolidada do PL. 2.159/2021 até sua aprovação pela Câmara dos Deputados em 17 de maio de 2021. A referência à tramitação posterior no Senado tem caráter contextual, não implicando aprofundamento sobre as emendas eventualmente incorporadas no curso legislativo subsequente.

a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme estabelecido no art. 225 da Constituição Federal, enfatizando a importância da regulamentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) (Brasil, 2021g).

Os proponentes do projeto atribuíram ao licenciamento ambiental um papel central como instrumento de controle ambiental para empreendimentos que possam causar poluição ou degradação. Eles observaram que a falta de um marco legal específico para o licenciamento resulta em notória insegurança jurídica.

O projeto inicialmente proposto tinha como objetivo disciplinar o processo de licenciamento ambiental e sua implementação pelo Sisnama, além de regular o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (Epia). Conforme o projeto original, o processo de licenciamento para empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental significativa seria dividido em três fases: licença prévia, licença de instalação e licença de operação, de acordo com a Resolução Conama n. 237/1997 (Conama, 1997). O projeto também apresentava disposições voltadas a uma maior proteção das terras indígenas e dos povos tradicionais.

O PL, que em princípio se revestia de um caráter bastante protecionista, também elencou em seu texto a possibilidade de licenciamento simplificado para atividades com impacto ambiental considerado não significativo, nos termos do art. 8º, e a concessão de licenciamento em uma única etapa para planos e programas, conforme o art. 9º, § 1º.

Adicionalmente, a proposta legislativa enfatizava a importância da participação da sociedade civil por meio de audiências públicas para aprovação do Epia, a partir do teor do art. 18. Também estabelecia medidas de controle ambiental obrigatórias por meio do art. 20, prevendo sanções em caso de descumprimento, incluindo a possibilidade de suspensão ou cancelamento da licença no art. 21. Além disso, o PL 3.729/2004 reforçava a importância do Epia (Brasil, 2004). Uma das medidas que demonstram tal preocupação consistiu na proibição da concessão de serviços e obras públicas relacionadas a empreendimentos com potencial degradação ambiental sem a aprovação do estudo prévio (art. 24).

Esse projeto tramitou na Câmara dos Deputados por 17 anos, tendo sido apensadas ao projeto várias outras propostas de lei apresentadas por outros parlamentares. Além disso, o PL 3.729/2004 já chegou a ser arquivado e desarquivado várias vezes, havendo um número expressivo de substitutivos e contando 101 propostas de emenda.

É oportuno trazer uma contextualização do momento histórico e político da proposição desse projeto, a fim de compreender a origem de sua concepção

nesse formato, bem como traçar um paralelo com o contexto político da proposta enviada ao Senado por meio do PL 2.159/2021. O desmatamento na região amazônica atingiu níveis críticos na primeira década dos anos 2000, sendo um dos principais focos de atenção tanto nacional quanto internacional (INPE, 2024). O governo federal, na época sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, tinha como política ambiental uma abordagem de conciliação entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental, refletida principalmente no Plano Plurianual de 2004-2007 (Brasil, 2003) e na criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Brasil, 2007).

De acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE, 2013), o desmatamento na Amazônia atingiu cerca de 27.772 km² em 2004, um aumento em relação aos anos anteriores. Esses números levaram o governo a intensificar esforços e adotar medidas mais rigorosas para combater o desmatamento, incluindo operações de fiscalização e a criação de unidades de conservação. Nesse contexto, pode-se concluir que o PL 3.729/2004 emergiu como uma resposta legislativa às demandas relacionadas à proteção ambiental, visando enfrentar os desafios decorrentes da degradação ambiental na região.

3.2 Estado atual da proposta

O PL 2.159/2021 versa sobre o licenciamento ambiental e propõe uma regulamentação para o inc. IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal. Além disso, promove alterações nas leis n. 9.605/1998 e n. 9.985/2000; revoga disposições da Lei n. 7.661/1988; e contempla outras medidas relacionadas ao tema (Brasil, 2021g).

No Senado Federal, o projeto foi objeto de diversas audiências públicas e recebeu mais de 200 propostas de emendas, sendo analisado pelas comissões temáticas competentes – notadamente, a Comissão de Meio Ambiente e a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, que elaboraram relatórios incorporando alterações substanciais. Em 21 de maio de 2025, o texto foi aprovado pelo Plenário do Senado por 54 votos a 13, passando a ser amplamente referido por ambientalistas e especialistas como “PL da Devastação” (Senado..., 2025), em razão das críticas voltadas à sua tendência de flexibilização das normas de proteção ambiental. Após sua aprovação com alterações, o projeto foi remetido à Câmara dos Deputados para nova deliberação.

Considerando, no entanto, que esta pesquisa foi desenvolvida com base no texto inicial com a redação consolidada do PL 2.159/2021 aprovada pela Câmara

dos Deputados, optou-se por concentrar a análise nesse marco normativo, que já resulta de amplo debate legislativo e expressa os principais direcionamentos da proposta.

Cabe ressaltar que o texto do PL 2.159/2021 difere, consideravelmente, do Projeto de Lei original n. 3.729 de 2004. Conforme destacado anteriormente, a proposta foi objeto de centenas de emendas e substitutivos, resultando em uma substancial alteração de seu texto original. Tal fenômeno é indicativo do contexto político vigente no Brasil. Como discutido, o PL 3.729 foi apresentado em 2004 e permaneceu na casa iniciadora por 17 anos, sendo aprovado somente em 2021 e encaminhado para apreciação do Senado. Essa sequência de eventos, sobretudo a aprovação do PL em maio de 2021, não é mera coincidência.

Em 2021, a política ambiental brasileira foi marcada por debates e controvérsias, principalmente por causa das ações do então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. Sua gestão foi criticada por medidas como flexibilização das normas ambientais, redução da fiscalização e diminuição do orçamento para a proteção ambiental. A expressão “passar a boiada” ganhou destaque, sugerindo uma estratégia para alterar legislações ambientais sem atrair a atenção pública em razão do período da pandemia de Covid-19, levantando preocupações sobre retrocessos na conservação ambiental e no combate ao desmatamento ilegal.

O texto inicial do PL 3.729/2004 propunha um marco regulatório para consolidar o sistema normativo voltado à maior proteção ambiental. Seu objetivo era enrijecer os mecanismos de defesa e conferir destaque aos estudos ambientais e ao licenciamento ambiental. Tratava-se de uma proposta de compilado normativo que, em termos gerais, visava oferecer mais segurança jurídica ao sistema ambiental (Brasil, 2004).

O PL 2.159/2021, embora derivado do primeiro, apresenta diferenças importantes tanto nos dispositivos quanto em sua intenção.

3.3 Principais elementos da proposta e análise crítica à luz dos princípios ambientais

Como abordado nos tópicos anteriores, o licenciamento ambiental representa um dos instrumentos mais relevantes da PNMA, na medida em que visa conciliar o dever constitucional do Estado de preservar o meio ambiente e estimular, ao mesmo tempo, o desenvolvimento sustentável. Entretanto, observa-se que a regulamentação do licenciamento ambiental no Brasil não está compilada em um único documento legal: trata-se de uma legislação esparsa, com previsão em

diversas normas de diferentes naturezas, incluindo dispositivos constitucionais, leis ordinárias e complementares, resoluções, decretos e portarias, entre outros.

Diante desse cenário, o PL 2.159/21 propõe uma alteração na legislação e busca estabelecer um instrumento normativo mais uniforme sobre o tema (Brasil, 2021g). Nesse sentido, destacam-se algumas propostas de mudança no regramento do licenciamento ambiental, a fim de refletir sobre a pergunta que é objeto de investigação desta pesquisa. Importa ressaltar, todavia, que neste artigo não se busca esgotar todos os elementos “novos” trazidos pelo PL 2.159/2021, mas realizar uma análise geral daqueles pontos mais debatidos e criticados pelas comunidades jurídica e ambientalista, pelos organismos de proteção ambiental, pelas comunidades e povos afetados, bem como pelos setores extrativista e industrial e demais interessados. Desse modo, inicialmente, aborda-se o dispositivo que propõe a dispensa do licenciamento ambiental para determinadas atividades e empreendimentos. Em seguida, discute-se a pulverização da competência regulatória entre os entes federativos. Na sequência, analisam-se as características e os impactos da licença autodeclaratória. Por fim, abordam-se as disposições relacionadas à participação de Órgãos de Interesse Ambiental.

Explica-se que diversas outras temáticas presentes no projeto também são de extrema relevância e demandam debate. Entre elas, destaca-se a proposta relacionada aos prazos de validade e renovação das licenças (arts. 6º e 7º). Ademais, há críticas contundentes sobre o projeto, haja vista a exclusão de matérias que deveriam ter sido contempladas, como a ausência de tratamento para as mudanças climáticas, gerando debates acerca dos interesses políticos por trás dessa omissão. O § 1º do art. 12 também se mostra bastante problemático, dadas as limitações das condicionantes ambientais ao espectro de incidência do impacto do empreendimento, ignorando os reflexos multifacetados e indiretos de uma atividade exploratória (Brasil, 2021g). Por fim, outro debate seria sobre a adequação ou inadequação da exclusão da atividade mineral de um projeto de lei que se propõe a ser uma norma geral (art. 1º, § 3º). No entanto, dadas as limitações de espaço, este estudo se concentra nas temáticas suscitadas a seguir, que são consideradas principais, haja vista sua pertinência e seus impactos na seara ambiental.

3.3.1 Atividades e empreendimentos dispensados de licenciamento ambiental (arts. 8º e 9º): desburocratização ou mera arbitrariedade?

O art. 8º do PL 2.159/2021 aborda um dos aspectos mais sensíveis e criticados da proposta ao estabelecer uma lista de atividades e empreendimentos isentos

de licenciamento ambiental. Esse artigo dispensa o licenciamento ambiental para empreendimentos de natureza militar (inc. I) e menciona outras atividades, como sistemas e estações de tratamento de água e esgoto sanitário (inc. VII), serviços e obras para manutenção e melhoria da infraestrutura, incluindo dragagens de manutenção (inc. VIII), usinas de triagem de resíduos sólidos (inc. X), e pátios, estruturas e equipamentos para compostagem de resíduos orgânicos (inc. XI).

Conforme destacado anteriormente, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo destinado a autorizar localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e de atividades que possam causar impactos no meio ambiente, tais como poluição ou degradação ambiental (Conama, 1997). No entanto, dados os múltiplos fatores relacionados à falta de uniformidade, celeridade e flexibilidade procedimental desse instrumento e de suas etapas, têm surgido debates acalorados sobre a isenção do licenciamento, a qual figura como uma das soluções ventiladas no projeto.

Atualmente, no Brasil, diversas normas de âmbito federal, estadual e municipal contemplam a dispensa do licenciamento ambiental para determinadas atividades. Essas normativas refletem o federalismo cooperativo entre os entes federativos e variam em sua flexibilidade quanto às atividades isentas de licenciamento.

Por exemplo, a Resolução n. 107/2020, do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado do Paraná (Paraná, 2020)², 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, institui a dispensa (arts. 63 e 64) e a inexistência (arts. 65 e 66) do licenciamento ambiental, com previsão da declaração de inexistência para tais casos.

Pode-se buscar uma justificativa para essa isenção no fato de o procedimento de licenciamento muitas vezes ser percebido como um processo oneroso, burocrático e até mesmo inviável para o desenvolvimento de determinadas atividades³.

² Cita-se, para além, a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará Coema/CE n. 02, de 11 de abril de 2019 (Ceará, 2019), que também faz previsão sobre isenção de licenciamento ambiental em seu art. 8º. Sobre este último, o STF conheceu a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.288 (Brasil, 2020) e julgou parcialmente procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade material do art. 8º da Resolução do Coema/CE n. 02/2019.

³ Davi Bomtempo, gerente executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Confederação Nacional da Indústria (CNI), enfatiza que o licenciamento ambiental no Brasil enfrenta obstáculos que dificultam seu andamento adequado. Ele aponta que os principais entraves incluem a excessiva burocracia, sobreposição de competências, regulamentação complexa, insegurança jurídica e falta de clareza nos procedimentos. Bomtempo argumenta a favor da desburocratização, sugerindo que para processos de baixo impacto, uma abordagem mais ágil, moderna e racional seria viável. Essas considerações foram feitas durante uma reunião conjunta da Comissão de Meio Ambiente (13ª) e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (9ª) em 31 de maio de 2023 (TV Senado, 2023).

Para os defensores dessa perspectiva, a desincumbência do licenciamento representa uma medida embasada na simplificação do ato administrativo. Argumenta-se que essa abordagem pode modernizar e tornar mais eficiente⁴ o rito administrativo, viabilizando o pleno exercício de atividades específicas.

Percebe-se, nesse ínterim, que a proposta do legislador, a partir da redação do art. 8º, foi regulamentar o assunto por meio de uma norma geral, buscando fornecer diretrizes mais uniformes e instituir a técnica da dispensa do licenciamento ambiental em território nacional mediante lei. O cerne da questão reside, portanto, na proposta de uma disposição federal em forma de norma geral para a dispensa de licenciamento por meio de tipologias. Para uma análise mais clara, abordam-se dois pontos distintos: em primeiro lugar, explora-se o significado dessa dispensa e, em seguida, examina-se como ela está sendo delineada no PL.

Sobre o primeiro ponto, constata-se que o texto do art. 8º implica a dispensa de determinadas atividades ao licenciamento ambiental. Consequentemente, fato é que, ao não submeter tais atividades ao licenciamento ambiental, a Administração Pública não exerce seu controle em conformidade com a legislação ambiental, nem desempenha seu papel de implementar medidas mitigadoras para prevenir a degradação ambiental. O segundo ponto versa sobre as atividades compreendidas pela dispensa de licenciamento ambiental. Nesse contexto, torna-se imprescindível ponderar acerca das categorias de atividades que se enquadram nesse regime e se a referida medida está em consonância com o arcabouço jurídico vigente.

Uma análise inicial sugere que essa medida poderia beneficiar os pequenos empreendedores, permitindo que estes iniciem seus negócios sem enfrentar um processo longo e complexo de licenciamento. Exemplos claros incluem atividades como agricultura e aquicultura familiar, bem como projetos de habitação social. Além disso, pode-se ponderar a dispensa de licenciamento para certas obras públicas ou de interesse público, com o objetivo de agilizar e reduzir os custos desses empreendimentos. Essa medida poderia evitar os questionamentos e atrasos frequentes do processo de licenciamento, especialmente em projetos relacionados à infraestrutura de saneamento básico. Por fim, é mencionada a dispensa de licenciamento para obras de natureza militar – muitas vezes realizadas com urgência –,

⁴ Durante reunião conjunta das Comissões de Meio Ambiente e de Agricultura e Reforma Agrária, a senadora Tereza Cristina defendeu a necessidade urgente de uma legislação que atualize o processo de licenciamento ambiental, ressaltando que o ideal não deve ser inimigo do bom e que o projeto pode ser aprimorado posteriormente no Senado. Mauren Lazzaretti, presidente da Abema, destacou a urgência da aprovação do PL 2.159/2021 como um avanço importante e enfatizou o uso da tecnologia para agilizar e tornar o processo mais eficiente. O senador Confúcio Moura reforçou que, desde a Constituição de 1988, o Brasil carece de uma lei geral para o licenciamento ambiental, resultando em uma legislação fragmentada que dificulta a vida do setor produtivo (TV Senado, 2023).

o que pode justificar a liberação do licenciamento, dependendo do caso.

Dito isso, qual seria o grande revés observado a partir dessa disposição? A controvérsia suscitada pelo art. 8º do projeto de lei está relacionada à regulamentação, por meio de uma norma geral, da total liberação do licenciamento ambiental para certos tipos de empreendimentos, levando em conta somente as categorias de atividades. A medida em análise negligencia aspectos como as especificidades locais, o bioma, a bacia hidrográfica e potenciais vulnerabilidades sociais e ambientais⁵.

A proposta simplesmente apresenta uma lista de atividades que podem ser dispensadas do licenciamento, sem considerar que algumas dessas atividades podem ter um impacto significativo no meio ambiente. Por exemplo, observa-se a isenção do licenciamento para várias situações mencionadas na exposição descritiva do dispositivo 8º, como sistemas e estações de tratamento de água e esgoto sanitário, usinas de triagem de resíduos sólidos e serviços voltados à manutenção e à melhoria da infraestrutura, incluindo dragagens. Embora tais atividades possam, em certos casos, ter caráter de urgência ou não representar grande impacto ambiental, elas também podem ser prejudiciais e, portanto, necessitar de licenciamento. A dispensa genérica, baseada em tipologias de empreendimentos, deve, portanto, ser repensada.

Para exemplificar e esclarecer a crítica apresentada, citam-se os incs. IV e V, que abordam a dispensa de licenciamento para obras e intervenções emergenciais em resposta a colapsos de infraestrutura, acidentes ou desastres, bem como aquelas de caráter urgente para prevenir danos ambientais iminentes – a emergência da intervenção não permite a submissão a um processo de licenciamento nos moldes normais (Brasil, 2021g). No entanto, deve-se observar que o dispositivo não requer a apresentação e elaboração de relatórios detalhados por profissionais habilitados, o que seria uma exigência indispensável para fins de controle do ato praticado. Tal requisito não apenas ajudaria a justificar a emergência do ato, mas também permitiria uma compreensão completa do empreendimento realizado, especialmente quanto à sua estrutura, seu potencial danoso e os reflexos nas comunidades vizinhas.

Importa destacar que a urgência do empreendimento não implica a prescindibilidade da elaboração de avaliações técnicas minuciosas, destinadas a prospectar, de maneira precisa e integral, a (in)segurança do empreendimento. Caso

⁵ Em audiência pública, André Lima, Secretário Extraordinário de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental (MMA), explicou que a proposta do Projeto de Lei prioriza o porte e os procedimentos do licenciamento ambiental e retira a centralidade da importância da adequação, da vocação e das vulnerabilidades dos territórios (TV Senado, 2023).

contrário, autorizar-se-ia uma sistemática contraditória à própria finalidade das obras de caráter emergencial, sobretudo no que se refere à precaução e à proteção da integridade do patrimônio social, ambiental e jurídico em sua concretização⁶.

Portanto, a crítica aponta para a definição dos tipos de empreendimentos pelo legislador como único critério para a isenção. Tal parâmetro não simplifica ou viabiliza as atividades, mas desqualifica o processo de licenciamento ambiental e, consequentemente, a capacidade de controle estatal. Um projeto destinado a estabelecer um marco regulatório para o licenciamento ambiental deveria destacar sua importância como um instrumento para o desenvolvimento social, econômico e ambiental, em conformidade com os princípios do direito ambiental. No entanto, a abordagem adotada no art. 8º acaba por reduzi-lo a um mero entrave burocrático⁷.

Nesse sentido, é preciso mencionar a axiologia inerente à análise proposta neste trabalho, na medida em que os princípios que regem o direito ambiental também devem, consequentemente, reger o procedimento de licenciamento ambiental. Nessa lógica, o Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção do Poder Público estabelece que este tem o dever de gerir os bens ambientais de uso comum do povo e de exercer controle para melhorar a qualidade do meio ambiente. Portanto, a dispensa de licenciamento prevista no projeto implica a omissão do Poder Público em seu papel de fiscalizar atividades que possam causar degradação ambiental.

Além disso, ao considerar a falta de previsão de estudos ou procedimentos específicos que deveriam anteceder o início das atividades listadas no art. 8º, e a dispensa de análise ou intervenção prévia por parte do Poder Público na exploração de recursos naturais, torna-se evidente que o legislador confronta diretamente o princípio da precaução. Esse princípio, originado do Direito Alemão (*Vorsorgeprinzip*) e com manifestação concreta nos incs. do § 1º do art. 225, da CF/88,

⁶ Por questão de brevidade, não se entra em detalhes; entretanto, considera-se uma potencial solução para tal questão o que dispõe o art. 36, § 2º do Decreto n. 47.749/2019, do estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 2019). Esse dispositivo estabelece que, em circunstâncias emergenciais, é admissível realizar intervenções ambientais sem a exigência de autorização prévia do órgão competente, desde que haja uma comunicação formal antecipada a esse mesmo órgão. O parágrafo inicial define os casos tidos como emergenciais, que abarcam o iminente risco de degradação ambiental, particularmente no que diz respeito à flora e fauna, assim como a integridade física das pessoas, além de situações que possam comprometer os serviços públicos essenciais, como fornecimento de água, saneamento, transporte e energia. Em seguida, é estipulado que o responsável pela intervenção emergencial deve iniciar o processo de regularização ambiental em até 90 dias após a comunicação prévia ao órgão ambiental. Por fim, o § 3º estabelece que, nos casos em que não for confirmado o caráter emergencial da intervenção ou na ausência de regularização dentro do prazo estabelecido, serão aplicadas as sanções administrativas pertinentes ao responsável, e o Ministério Público será notificado sobre o ocorrido.

⁷ Termo utilizado por André Lima, Secretário Extraordinário de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental (MMA) (TV Senado, 2023).

expressa a preocupação com a necessidade de avaliação prévia das consequências ambientais dos projetos e empreendimentos que se encontram em curso de implantação (Antunes, 2005).

Assim, o princípio da precaução se concretiza por meio de análises técnicas e científicas, embasadas em protocolos reconhecidos pela comunidade internacional. Em outros termos, ele se manifesta por meio das várias normas que guiam a avaliação dos impactos ambientais de diversos empreendimentos, mesmo que apenas potencialmente possam causar danos ao meio ambiente (Antunes, 2005).

Do mesmo modo, sem informação organizada ou pesquisa não há prevenção – e sem prevenção, não há proteção ambiental⁸. O licenciamento ambiental consiste em um reflexo prático do atendimento ao princípio da prevenção, na medida em que não se trata de uma medida acauteladora que leva à criação fática de planos voltados à observância da política pública ambiental. O princípio da prevenção parte do pressuposto de que é necessário ter conhecimento prévio dos impactos ambientais para, com segurança, estabelecer um conjunto de medidas com vistas a prevenir ou mitigar danos durante a implantação do projeto.

Um dos principais desafios na aplicação do princípio da prevenção reside em sua efetiva implementação, que muitas vezes não consegue manifestar completamente seus efeitos jurídicos, de modo que a continuidade das violações a essa obrigação continua sendo uma das principais dificuldades enfrentadas pelo direito ambiental contemporâneo. Vale ressaltar que, embora considerações econômicas e de desenvolvimento tenham seu lugar na avaliação do cumprimento da prevenção, elas não devem ser utilizadas como pretexto para o descumprimento desse princípio, como se pode observar na proposta em análise.

Ademais, como desdobramento dos aspectos mencionados anteriormente, observa-se que o art. 8º apresenta uma lista de atividades e empreendimentos que, em sua maioria, demandam discussões nos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente ou em outros órgãos do Sisnama, com a participação da sociedade civil e das entidades interessadas. No processo de licenciamento, seria possível atender a esse requisito. Porém, conforme estabelecido na proposta, não há qualquer ressalva que permita a inclusão da participação popular ou a obtenção de pareceres de órgãos do Sisnama quando for necessário, o que configura uma flagrante violação ao princípio da participação.

Ainda, a Constituição Federal consagra o princípio da vedação ao retrocesso ou à proibição da proteção insuficiente em seu art. 222, § 1º, III, o qual estabelece

⁸ Ao relacionarem o princípio da prevenção com o instituto do deferimento tácito previsto na legislação lusitana, Machado (2013) e Gomes e Leong (2023) apresentam apontamentos relevantes.

a impossibilidade legal de que mudanças legislativas diminuam o nível de proteção ambiental conferido aos espaços especialmente protegidos por causa de seus valores ecológicos. O STF, em sua jurisprudência mais recente, tem reiterado esse princípio, proibindo a elaboração de normas que, na prática, resultem em um padrão de proteção ambiental abaixo do mínimo exigido.

No julgamento da ADI n. 4.717, a Ministra Relatora Cármen Lúcia destacou lições sobre o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental. Em seu voto, a Ministra sublinhou que o princípio da proibição de retrocesso socioambiental decorre diretamente do princípio da proibição de retrocesso social, o qual impede que o núcleo essencial dos direitos sociais já conquistados e efetivados por medidas legislativas seja simplesmente eliminado por ações estatais (Brasil, 2018).

Sarlet e Fensterseifer (2013) advertem que a aplicação do princípio da proibição de retrocesso socioambiental não deve paralisar a ação legislativa e administrativa. Eles defendem que é necessário permitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em questões ambientais, sem engessar ajustes e restrições necessárias. Embora os direitos socioambientais exijam proteção, esta não deve ser absoluta a ponto de impedir a adaptação e evolução das normas para garantir a salvaguarda eficiente de outros direitos fundamentais.

No caso, não se trata apenas de proibir a criação de leis mais permissivas ou simplificadas. O cerne da questão reside na elaboração de normas que comprometam o contexto de proteção ambiental. É o caso da proposta mencionada, que busca, principalmente, eliminar o licenciamento ambiental a determinadas categorias de atividades. Esse instrumento é fundamental para gestão, controle e mitigação de danos decorrentes da exploração dos recursos naturais. Diante disso, é evidente a inconstitucionalidade da medida.

Nesse condão, entende-se que, em circunstâncias particulares e bem definidas, sujeitas às especificidades de cada caso, é viável a dispensa do licenciamento por meio de uma decisão administrativa do órgão competente. Essa medida se justifica quando se constata que a atividade em questão não causa poluição ou não apresenta potencial para afetar o bem-estar social. No entanto, é imprescindível que essa decisão seja respaldada por critérios científicos sólidos e parâmetros técnicos objetivos.

Assim, o art. 8º, tal como está redigido, ao se apresentar como uma norma geral que abarca tipologias genéricas de atividades, empreendimentos ou obras, muito provavelmente resultará em maior insegurança jurídica, considerando a crescente tendência de litígios judiciais em futuros casos concretos.

A proposta, em sua configuração atual, evidencia uma discrepância com os

preceitos delineados na CF/88 e com os fundamentos basilares do Direito Ambiental. Tal discordância é ainda mais notável quando se considera a orientação jurisprudencial consolidada pelo STF, o qual tem enfatizado reiteradamente a relevância dos princípios que regem a proteção ambiental, tais como o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o princípio da vedação do retrocesso e os princípios da prevenção e precaução (Brasil, 2020). Com efeito, a abordagem atual da proposta, ao não observar devidamente esses preceitos, suscita preocupações quanto à sua compatibilidade com o arcabouço jurídico-ambiental nacional e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Ademais, ignora-se a jurisprudência consolidada que ressalta a importância de se preservar o equilíbrio ambiental e de se evitarem retrocessos normativos que comprometam a proteção do meio ambiente.

Entrementes, considerando as propostas de emendas já apresentadas⁹ sobre o teor do art. 8º, inicialmente se filia à proposta elaborada na Emenda Modificativa n. 20 pelo senador Jaques Wagner (Brasil, 2021b), que foi acolhida em sua integralidade pela Comissão de Meio Ambiente (CMA, 2023). Essa emenda visa incluir no rol do art. 8º do projeto obras militares, que já têm previsão de dispensa de licenciamento; atividades que não envolvam recursos ambientais; obras e intervenções emergenciais em casos de calamidade pública e intervenções urgentes destinadas a prevenir danos ambientais, as duas últimas são condicionadas a apresentação de relatório técnico das ações executadas.

Acredita-se que essa proposta se alinha mais estritamente aos preceitos constitucionais e aos princípios do Direito Ambiental, ao reconhecer o licenciamento ambiental como instrumento de equilíbrio entre a exploração e a conservação dos recursos naturais, cuja dispensa se estabelece em caráter excepcional. No caso de empreendimentos que não causem um impacto relevante ao meio ambiente, considera-se pertinente a exploração de alternativas voltadas ao aprimoramento do processo de licenciamento, de modo a torná-lo mais eficiente e adequado a essas atividades, como se demonstrará adiante; todavia, sua dispensa integral não pode ser interpretada como uma forma de modernização, pois, ao contrário, representa sua desqualificação.

Com isso, é possível afirmar que a medida de isenção do licenciamento¹⁰,

⁹ Quatro emendas propõem modificações no texto do art. 8º. São elas: Emendas n. 33 e n. 20 (Brasil, 2021e; Brasil, 2021b), que buscam retirar empreendimentos do rol de isenções; a Emenda n. 29 (Brasil, 2021d), que acrescenta atividades ao rol; e a Emenda n. 49 (Brasil, 2021f), que propõe a exclusão completa do artigo para eliminar as isenções.

¹⁰ O art. 9º do PL 2.159/2021 também prevê a dispensa do licenciamento ambiental, todavia, volta-se diretamente para atividades agropecuárias e apresenta três problemas principais: (i) não esclarece se

sem critérios técnicos claros, porém baseada na natureza da atividade, representa um retrocesso legislativo sem justificação. Isso pode aumentar a insegurança jurídica e promover ainda mais a judicialização em casos concretos. Portanto, sugere-se uma revisão da proposta atual, a fim de harmonizá-la com os princípios constitucionais e com a jurisprudência consolidada, garantindo uma legislação ambiental que esteja em conformidade com as leis e os compromissos assumidos pelo País na proteção do meio ambiente.

3.3.2 Delegação de competência regulatória complementar aos estados e municípios (art. 4º, § 1º art. 8º, II e III): critério da especialidade ou guerra federativa?

O art. 4º, § 1º, do PL 2.159/2021 estipula a competência dos entes federativos para definição das tipologias de atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, considerando a natureza, a localização, o porte e o potencial poluidor¹¹. Em outras palavras, concede-se aos estados e municípios a prerrogativa de definir parâmetros atinentes ao licenciamento ambiental a determinados empreendimentos, com impacto ambiental.

Atualmente, o art. 8º, I, da PNMA, estipula que compete ao Conama estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (Brasil, 1981). Assim, o Conama determina as categorias de empreendimentos sujeitos a processos de licenciamento ambiental e, apesar de haver falhas nesse processo, leva em conta a natureza, a localização, o porte e o potencial poluidor dos empreendimentos, promovendo a participação plural da sociedade no processo decisório.

atividades conexas, como tratamento de efluentes e uso de defensivos agrícolas, também são isentas, o que pode causar transtornos futuros; (ii) vincula a dispensa à regularização pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR), cujo processo de homologação está longe de ser concluído, com apenas 3% das análises realizadas até agora; e (iii) considera-se a propriedade “em regularização” para isenção, o que é problemático, pois a maioria dos imóveis não está homologada. Além disso, o procedimento simplificado para licenciamento de pecuária intensiva e a consideração de barragens de pequeno porte como de utilidade pública, sem justificativa adequada, agravam os impactos ambientais. Em resumo, essa legislação favorece o agronegócio ao reduzir o controle prévio sobre seus impactos socioambientais, resultando em desconrole da proteção ambiental pelo ente federativo (Brasil, 2021g).

¹¹ Art. 4º. A construção, a instalação, a ampliação e a operação de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente estão sujeitas a prévio licenciamento ambiental perante a autoridade licenciadora integrante do Sisnama, sem prejuízo das demais licenças, outorgas e autorizações cabíveis. § 1º Os entes federativos devem definir as tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar no 140, de 8 de dezembro de 2011, atualizadas sempre que necessário e observado o disposto nos arts. 8º e 9º dessa Lei (Brasil, 2021g).

Desse modo, a primeira questão associada à proposição elencada pelo § 1º do art. 4º do PL em oposição à atual conjuntura consiste na distorção intrínseca à proposta, que se apresenta como uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental. Ocorre que, se o propósito do PL 2.159/2021 é estabelecer uma norma federal abrangente e mais uniforme sobre o licenciamento ambiental, é imperativo, para tanto, que defina orientações basilares para os demais entes federativos em um espectro de incidência nacional. Nesse sentido, o § 1º do art. 4º, ao delegar tais atribuições, opõe-se à própria justificação do projeto, na medida em que não adota critérios ambientais predefinidos quanto à natureza e ao procedimento do processo de licenciamento ambiental (se trifásico ou simplificado), deixando essa incumbência para os estados e municípios. Mesmo o Ibama (2017)¹² se manifestou sobre essa questão, afirmando que um empreendimento com determinadas qualificações pode ser sujeito a um processo trifásico com EIA/Rima em uma unidade, ao passo que uma atividade similar em outra unidade pode ser submetida apenas a um termo de adesão e compromisso, contrariando o objetivo de uma lei geral.

É, portanto, manifesta a antinomia do dispositivo supracitado em face do escopo do projeto. Passa-se, a seguir, à análise das repercussões dessa delegação de competência.

A razão, ainda que implícita, dos argumentos que sustentam essa medida parece se basear na necessidade de conferir melhor qualificação e mais especificidade ao procedimento de licenciamento ambiental, de acordo com a região de interesse e suas necessidades. Em tese, esses entes beneficiários da delegação detêm maior capacidade de definir as tipologias de atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, considerando a incidência local e a possibilidade de estabelecer critérios mais específicos de acordo com o contexto de cada localidade.

Contudo, a delegação aos órgãos estaduais e municipais da competência para definir quais tipos de empreendimentos estarão isentos de licenciamento ambiental pode gerar desequilíbrios federativos e acentuar desigualdades na gestão do meio ambiente. Isso ocorre porque, sem um parâmetro legitimador, desponta a possibilidade de se criarem políticas de incentivo ou atrativas para certos empreendimentos em determinados estados da Federação, desconsiderando a proteção ambiental em razão dos diferentes critérios adotados para esse fim (Brasil, 2024). De acordo com um parecer subscrito pelas organizações ambientalistas Greenpeace, World Wide Fund for Nature (WWF) e outras, essa disposição é

¹² Apesar de o referido documento ser direcionado ao antigo projeto de lei da Câmara dos Deputados, a crítica permanece válida para o projeto atual em razão da manutenção do dispositivo com o mesmo teor.

problemática, pois pode redundar em uma “corrida pela flexibilização ambiental” entre os entes federativos para atrair investimentos, desconsiderando a legislação vigente (Greenpeace Brasil *et al.*, 2021, p. 1).

Assim, o nódulo problemático reside no fato de que, na ausência de padrões claros, diferentes estados podem adotar critérios variados, o que resulta na fixação de níveis desiguais de proteção ambiental. Portanto, estabelecer balizas mais seguras e diretrizes mais rigorosas e uniformes pode garantir uma proteção ambiental consistente e eficaz. De maneira ilustrativa, pode-se observar os efeitos da política descentralizadora sobre a legislação ambiental, tomando como exemplos os estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. Nos últimos anos, esses estados implementaram medidas que flexibilizaram suas regulamentações ambientais, tornando seus territórios mais vulneráveis a desastres ambientais. Atualmente, enfrentam cenários alarmantes e trágicos, servindo de palco para eventos naturais desencadeados por ações antropogênicas.

Em 2019, o governador do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), um partido de centro-direita com ideologia voltada ao liberalismo econômico, removeu quase 500 artigos do Código Estadual de Meio Ambiente (Neves, 2024). Ele justificou essa ação como uma medida para incentivar o empreendedorismo. Em maio e junho de 2024, o estado do Rio Grande do Sul enfrentou um dos mais significativos desastres naturais do Brasil no século XXI. Mais de 100 mortes foram registradas, enquanto aproximadamente 1,9 milhão de pessoas foram atingidas pelas intensas chuvas que assolaram a região (Scaff, 2024). Paralelamente, em Minas Gerais, o governador Romeu Zema, filiado ao Partido Novo, caracterizado por uma abordagem privatista e empresarial, tem implementado desde o início de sua gestão uma política de intensificação da flexibilização das normas de controle ambiental. Esse processo foca particularmente a revisão das regras para a concessão de licenciamentos a grandes empresas, com ênfase nas atividades mineradoras. Cumpre esclarecer que Minas Gerais conta com a maior concentração de estruturas de barragem para atividades de mineração, totalizando 121 construções do tipo e, destas, de acordo com a Agência Nacional de Mineração (ANM), 29 estão em estado de alerta¹³.

Os exemplos desses dois estados evidenciam que a disposição contida no § 1º do art. 4º, inserido no PL em análise, representa uma medida de extrema temeridade, que se justifica em virtude da influência de interesses políticos

¹³ Minas Gerais é o estado brasileiro que ficou marcado por duas das maiores tragédias ambientais e humanas do País: o rompimento da barragem de rejeitos de Mariana, no Rio Doce, em novembro de 2015, e o colapso da barragem B1 da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, ocorrido em janeiro de 2019.

na condução da política ambiental, os quais se entrelaçam com as pautas de natureza econômica. Em outras palavras, é comum que a agenda ambiental seja utilizada como uma ferramenta política com o propósito específico de favorecer determinados empreendimentos por parte dos entes federativos. Seguindo essa linha de raciocínio, no que diz respeito à delegação de competência estabelecida pelo art. 4º, § 1º, em vez de adotar critérios mais precisos e em conformidade com os princípios PNMA, considerando as particularidades de cada estado e município brasileiro, a referida disposição suscita a possibilidade de se criar um verdadeiro Cavalo de Troia em favor dos interesses do poder em exercício. Isso poderia resultar na desintegração e no enfraquecimento de todo o processo de licenciamento ambiental.

É evidente que a mera delegação de competência aos entes federativos não implica, por si só, uma ofensa aos princípios do Direito Ambiental ou aos axiomas constitucionais, uma vez que a própria Constituição Federal prevê o modelo de federalismo cooperativo ecológico. Todavia, considerando os potenciais efeitos decorrentes da proposta que visa delegar as atribuições dos órgãos do Sisnama aos entes federativos, é possível constatar, sem prejuízo da ofensa a outros princípios não citados expressamente, uma violação direta dos princípios da precaução e prevenção.

Desse modo, é mandatória a fixação de uma orientação nacional, sob pena de diminuir progressivamente o índice de proteção ambiental. O órgão responsável pela política ambiental (Ministério do Meio Ambiente – MMA) deve se encarregar dos estudos necessários para formular essa regulamentação em nível nacional. O Conama, por sua vez, deve ser o responsável pela definição de diretrizes das tipologias de empreendimentos que serão dispensados do licenciamento para todo o Brasil, de modo a evitar a adoção de critérios muito díspares entre os estados e, ainda, a adoção de políticas regionais de incentivo em detrimento da proteção ambiental. Caso contrário, quanto menor o rigor da política ambiental adotada pelo ente federativo, maior será o potencial de atrair empreendimentos, o que poderá ocasionar uma escalada de flexibilização das exigências do licenciamento, com grave prejuízo para a proteção ambiental.

3.3.3 Licença Ambiental por Compromisso e Adesão (LAC)¹⁴: simplificação ou desadministrativização?

O PL 2.159/2021 prevê novas modalidades de licença ambiental além das modalidades já reconhecidas pela Resolução Conama n. 237/97 – LP, LI e LO (Conama, 1997). A Licença Ambiental Única (LAU) (art. 5º, IV)¹⁵, a Licença de Operação Corretiva (LOC) (art. 5º, VI)¹⁶ e a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) (art. 5º, V) são modalidades a serem utilizadas em procedimentos simplificados, conforme prevê o PL¹⁷. Esta última será objeto de discussão nesta investigação, dadas suas características, seus impactos práticos e por se tratar de uma licença que, pela disposição atual do projeto, figurará como regra no procedimento de licenciamento ambiental.

A LAC¹⁸ consiste em uma licença autodeclaratória emitida mediante simples declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora. Trata-se de um licenciamento automático, sem entrega de estudo ambiental pelo empreendedor e sem um controle prévio do órgão ambiental. O art. 21 do PL 2.159/2021 prevê as condições para aplicação da LAC: (i) a atividade ou o empreendimento não pode ser potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente; (ii) devem ser previamente

¹⁴ As disposições do projeto que preveem a LAC são: art. 3º, XXIV; art. 5º, V; art. 9º, § 5º; art. 17, II, c e III; art. 21, §§ 1º e 4º, art. 22, §§ 1º e 2º.

¹⁵ A LAU consiste em uma modalidade de licença realizada em uma única etapa. Nesse caso, serão analisadas a instalação, a ampliação e a operação de atividade ou empreendimento, além de condicionantes ambientais, inclusive para sua desativação. Segundo Ana Maria de Oliveira Nusdeo, professora de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da USP, a LAU prevê a aglutinação das etapas da licença trifásica. Isso é permitido pelas legislações estaduais, mas, em geral, para empreendimentos de menor impacto. É digno de nota que mudanças na legislação do estado de Minas Gerais permitiram que a barragem de Brumadinho tivesse a ampliação de sua capacidade autorizada por esse procedimento simplificado, poucos anos antes do desastre (Nusdeo, 2021).

¹⁶ A LOC regulariza a atividade ou empreendimento que esteja operando sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade em conformidade com as normas ambientais. De forma breve, a crítica sobre essa modalidade de licença reside na possibilidade de encorajar irregularidades, haja vista que possibilita que empreendimentos sejam iniciados em desconformidade com a legislação para depois buscar a regularização. De acordo com Nusdeo (2021), a LOC é conferida a empreendimentos que operem sem a devida licença, ou seja, ilegalmente. Embora as licenças corretivas sejam conferidas no âmbito da legislação vigente, seu caráter é excepcional. Ao alçá-la a uma modalidade descrita junto às demais, o PL induz à sua naturalização, o que desvirtua o caráter preventivo da licença ambiental (Nusdeo, 2021).

¹⁷ Art. 5º, IV, V e VI, e art. 21 do PL 2.159/2021.

¹⁸ Art. 3º, XXVI, do PL 2.159/2021 – Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): licença que atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento que observe as condições previstas nesta Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora (Brasil, 2021g).

conhecidas: (a) as características gerais da região de implantação; (b) as condições de instalação e operação da atividade ou empreendimento; (c) os impactos ambientais da tipologia da atividade ou empreendimento; e (d) as medidas de controle ambiental necessárias; (iii) não pode ocorrer supressão de vegetação nativa, a qual depende de autorização específica (Brasil, 2021g). Além disso, o art. 17, V, prevê a necessidade de um Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE), contendo informações técnicas sobre a instalação e operação da atividade ou empreendimento (Brasil, 2021g).

Em razão disso, percebe-se que, excetuando-se aquelas atividades qualificadas como de degradação do meio ambiente – para as quais a Constituição exige “estudo de impacto ambiental”¹⁹ –, a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) pode ser aplicada. Dessa forma, o procedimento trifásico de licenciamento, que atualmente é a regra vigente, passará a constituir exceção, sendo obrigatório apenas para empreendimentos de significativo impacto ambiental. Em seu lugar, a LAC abrangerá os demais empreendimentos, podendo incluir grandes, médios e pequenos projetos no atual formato do PL. Assim, caso o projeto seja aprovado, a LAC se tornará a regra para o procedimento de licenciamento ambiental no Brasil.

A configuração da LAC no PL 2.159/2021 parece uma tentativa de o legislador aliviar a máquina estatal diante do massivo procedimento de licenciamento ambiental trifásico, que analisa separada e sucessivamente o projeto, sua instalação e, depois, sua operação. Todavia, é preciso considerar que, na modalidade LAC, inexistem quaisquer análise e processo de aprovação relativos aos projetos e seus mecanismos de controle dos impactos da atividade ou obra. Pela redação do PL, a licença trifásica se tornará menos frequente, subvertendo-se a lógica do licenciamento, que resulta do exercício do poder de polícia da administração pública. Embora continuando os projetos sujeitos a fiscalização, esta é sempre randômica, deixando muitas infrações impunes (Nusdeo, 2021).

É importante ressaltar que a LAC não é objeto de uma discussão inédita. Diversos estados brasileiros já dispõem dessa modalidade e a aplicam no âmbito de sua competência por meio de legislação estadual²⁰. Todavia, essas disposições vêm sendo contestadas em ações judiciais, sobretudo por dois fundamentos. Primeiro, a alegada incompetência dos estados para criar novas modalidades de licenciamento ambiental não previstas na legislação federal, conforme, especialmente, a

¹⁹ Art. 225, § 1º, IV, CF/1988.

²⁰ A acalorada discussão sobre a competência, travada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face das leis estaduais não será objeto de debate em relação ao PL 2.159/2021 caso este seja aprovado, haja vista seu *status* de lei ordinária federal. Portanto, este estudo se restringirá a tratar do segundo aspecto objeto de controvérsia.

Resolução Conama n. 237/1997, que tem caráter de lei geral por derivação, em razão do art. 8º, I, da Lei n. 6.938/1981. Segundo, pela violação aos princípios constitucionais que regem o direito ambiental, sobretudo os princípios da precaução, prevenção, participação, da vedação ao retrocesso e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (Conama, 1997).

Sobre o segundo aspecto, relativo à base principiológica, é relevante ressaltar que o PL negligencia a necessidade de realizar um diagnóstico ambiental da área no estudo ambiental e ignora os impactos sobre as populações humanas. A declaração será feita pelo empreendedor (sistema autodeclaratório), por meio eletrônico, sem a devida verificação prévia ou fiscalização pelos órgãos licenciadores.

Além disso, outro ponto a ser destacado é a falta de previsão da validação dos dados pela autoridade licenciadora. No sistema de autodeclaração pelo empreendedor, a licença é emitida automaticamente após a adesão e o compromisso aos critérios preestabelecidos e a partir da submissão dos documentos pertinentes com a declaração do interessado. Isso ocorre sem análise da documentação anexada, sem realização de vistoria técnica pelo órgão ambiental competente e sem consideração das condições ambientais específicas do caso.

Nesses moldes, entende-se que esse modelo resulta na subversão do objetivo e das finalidades do instituto do licenciamento, em desacordo com os princípios da precaução, da prevenção e com o dever de promover uma proteção ambiental eficaz (Brasil, 2024). Ademais, a aplicação da LAC, cumulada com o § 1º do art. 4º do PL 2.159/2021, implica um agravamento ainda maior do problema, haja vista que os órgãos estaduais e municipais são competentes para definir tipologias de empreendimentos a serem sujeitos à LAC. Isso pode implicar desequilíbrios federativos e tratamentos díspares ao meio ambiente.

Sem embargo do que foi exposto, cumpre afirmar que é legítimo reconhecer a LAC como um instrumento de desburocratização do licenciamento ambiental. Todavia, a licença ambiental, enquanto instrumento de proteção da PNMA, não pode comprometer o efetivo controle das atividades poluidoras. Assim, considera-se a inconstitucionalidade da LAC nos moldes atualmente previstos no PL 2.159/2021, proposto pela Câmara dos Deputados, haja vista a violação direta dos axiomas constitucionais.

Isso não impede, contudo, a ponderação da possibilidade de admissão excepcional do licenciamento por adesão e compromisso. Para isso, é necessário estabelecer previamente, em ato normativo de caráter nacional, balizas e critérios gerais para a utilização desse procedimento. Isso deve ocorrer apenas nos casos de atividades de pequeno porte, baixo potencial poluidor e reduzida relevância

ambiental da área/local, conforme tipologias e parâmetros definidos pelo Conama, com investimento em controle fiscalizatório posterior. Nesse contexto, tende-se a concordar com o teor das emendas modificativas n. 19, 28 e 33, apresentadas pelos Senadores Jaques Wagner, Randolfe Rodrigues e pela Senadora Eliziane Gama, respectivamente (Brasil, 2021a; Brasil, 2021c; Brasil, 2021e).

As propostas supracitadas não excluem a possibilidade de aplicação da LAC, mas estabelecem a restrição para empreendimentos com as características mencionadas anteriormente. Ainda assim, reforça-se a necessidade de um investimento do ente público na fiscalização a posteriori e na verificação da documentação apresentada pelo empreendedor, mesmo para empreendimentos de pequeno porte e baixo potencial poluidor, sob pena de o Estado se demitir de seu dever de controle efetivo da proteção ambiental e violar diretamente o princípio da participação do poder público, entre outros princípios do Direito Ambiental.

Outrossim, compreende-se que, além de a LAC ser um instrumento que pode, de fato, simplificar o procedimento de licenciamento, é urgente a emissão de uma norma federal sobre o tema seja para suprimi-la, seja para regulamentá-la. Isso ocorre em razão dos diversos casos de judicialização, particularmente Ações Diretas de Inconstitucionalidade relacionadas a legislações estaduais que preveem a LAC, o que gera grande insegurança jurídica no País e disparidade entre os entes.

Em legislações em vigor que estabelecem critérios de baixíssima proteção ambiental, é possível observar normas que permitem a aplicação da LAC para empreendimentos e atividades de pequeno e médio porte, com pequeno e médio potencial poluidor. Exemplos incluem a LAC prevista pela Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia (Lei n. 10.431/2006) e a Licença Ambiental Simplificada (LAS) do estado de Minas Gerais (art. 13, IV, do Decreto n. 47.383/2018), entre outras.

Nesse contexto, a previsão da LAC em norma federal tornar-se-á, caso seja aprovada, mandatória para uniformizar e conferir maior segurança jurídica à Política de Meio Ambiente. Entrementes, a fadiga procedimental observada no contexto brasileiro não pode ser usada como justificativa para uma desburocratização excessiva que comprometa a proteção ambiental.

3.3.4 Declínio na participação de Órgãos de Interesse Ambiental: sucateamento das instituições ou celeridade?

Na seção VII, art. 38 e seguintes, o PL 2.159/2021 trata da participação das autoridades envolvidas, quais sejam, órgãos ou entidades que, nos casos previstos

na legislação, podem manifestar-se sobre o licenciamento ambiental no que diz respeito aos impactos da atividade em terras indígenas ou quilombolas, sobre patrimônio cultural acautelado ou sobre unidades de conservação da natureza. Em outras palavras, o art. 3º, III, do PL nomeia implicitamente, sem excluir outras, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a Fundação Palmares²¹.

Neste tópico específico, adotar-se-á uma abordagem contrastante, iniciando pelos pontos defendidos pelo empresariado e, em seguida, serão elencados os pontos suscitados pelos ambientalistas. Em defesa do setor industrial, Werner Grau Neto, na primeira audiência pública sobre o referido PL, argumenta pela necessidade de uma correlação eficiente entre o licenciador e os intervenientes, visando a um processo mais harmonioso e menos burocrático (TV Senado, 2023). Werner Grau (TV Senado, 2023) sustenta que o licenciamento ambiental deve se concentrar nas questões relacionadas ao empreendimento e sua interação com o ambiente receptor, em vez de resolver uma série de mazelas de natureza social do Brasil, as quais, talvez, não sejam adequadas para esse âmbito. Adicionalmente, critica a rigidez normativa do processo de licenciamento no Brasil – beira o irracional, afirma –, caracterizando-o excessivamente inflexível, demandando um modelo mais adaptável e menos restritivo.

O advogado, em sua fala na audiência pública, defende a manutenção da seção VII do PL 2.159/2021 que, em síntese, não vincula a decisão da autoridade licenciadora à manifestação das autoridades envolvidas; estipula prazos apertados²²; estabelece que a ausência de manifestação no prazo previsto não obsta a continuidade do processo de licenciamento e não impede a expedição da referida licença. Além disso, o projeto aprovado pela Câmara garante a manifestação apenas na área de competência institucional das entidades envolvidas, define distâncias ínfimas como áreas a serem consideradas afetadas e exclui áreas de influência indireta. Prevê, ainda, restrições relativamente a terras indígenas com a demarcação²³ homologada ou objeto de interdição em razão da localização de indígenas isolados, bem como áreas tituladas aos remanescentes das comunidades quilombolas.

Para entender os contornos dessa proposta, é necessário, primeiro, realizar

²¹ Trata-se de uma fundação federal brasileira de promoção da afrobrasilidade.

²² Prazo de 30 dias prorrogáveis por mais 10 dias – art. 39, § 1º do PL 2.159/2021.

²³ A análise de terras indígenas e quilombolas, além disso, só considera para fins de licenciamento aquelas que estiverem homologadas e tituladas. Isso deixaria desprotegidas 32% das terras indígenas e 92% dos territórios quilombolas do Brasil (MAB, 2023).

uma reflexão sobre quem são as pessoas que, de fato, participam no processo decisório, bem como aquelas historicamente relegadas a um lugar de inferioridade. A fim de compreender essa ideia, aborda-se a visão de Krenak (2022)²⁴ e o que ele chama de humanidade, (auto)declarada superior e externa ao seu Outro/natureza. Segundo ele, no espectro da cultura dominante, considera-se a vida humana a única forma de vida válida, que deve ser garantida no planeta Terra, dispensando as demais, a menos que elas representem algum ganho econômico. Krenak (2022) explica que a humanidade vai sendo descolada de uma maneira tão absoluta desse organismo que é a Terra, no sentido de que os únicos núcleos que ainda consideram que precisam ficar agarrados nessa Terra são aqueles que ficaram meio esquecidos pelas bordas do planeta, nas margens dos rios, nas beiras dos oceanos, na África, na Ásia ou na América Latina. “São caiçaras, índios, quilombolas, aborígenes – a sub-humanidade” (Krenak, 2022, p. 21-22).

Essa visão perpassa a ideia de que existem párias no contexto cultural, social e ambiental e que, aos que resistem ao programa desenvolvimentista, são impostas manobras de silenciamento, ocultação e subalternização, com o objetivo de constituí-los como seres inferiores e, assim, explorá-los de maneira mais intensa e legitimada²⁵. Levando em consideração essa ideia e aplicando-a a este estudo, ao analisar o art. 38 e seguintes do PL, pode-se afirmar que o texto atende predominantemente aos interesses do setor empresarial. Foram estabelecidas limitações de tempo, espaço e forma ao direito de consulta e participação das populações indígenas e tradicionais. Dessa maneira, essas comunidades, já invisibilizadas pelo Estado, oprimidas e violentadas, passam a enfrentar um instrumento normativo ainda mais reacionário.

O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado foi reconhecido pela Constituição Federal (art. 225, *caput*) como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Nesse sentido, o princípio da participação determina que o Poder Público deve conferir ampla participação à sociedade nos processos decisórios que envolvam a qualidade do meio ambiente, um bem de uso comum do povo²⁶. Trata-se de retirar de uns poucos a responsabilidade pela gestão

²⁴ Krenak é um ativista e escritor indígena natural de Itabira, Minas Gerais, na região do vale do Rio Doce, uma área severamente afetada pelo rompimento da barragem de Mariana em 2015. Ele desempenhou um papel crucial nas lutas das décadas de 1970 e 1980, que resultaram no “capítulo dos índios” da Constituição brasileira de 1988, garantindo formalmente os direitos indígenas à cultura tradicional e à terra (Krenak, 2022).

²⁵ Losurdo (2020) traz uma abordagem sobre a presença da ideologia clássica da tradição colonial, que sempre considerou *res nullius* – terra de ninguém –, os territórios conquistados ou cobiçados e sempre teve a tendência a reduzir as populações indígenas a uma grandeza insignificante.

²⁶ Gomes e Leong (2023) explicam que a ponderação de interesses multifacetados que se cruzam

dos recursos ambientais e fazê-la repousar diretamente sobre toda a sociedade.

As restrições observadas no Projeto de Lei reforçam a memorização sofrida pelos povos indígenas e tradicionais, ilustrando um contexto de “tensões e contestações por aqueles que buscam manter o modelo econômico e de desenvolvimento hegemônico” e, em sentido oposto, “da exploração do ser humano e da natureza, com forte desigualdade social e exclusão de boa parte da população mundial ao acesso a direitos mínimos” (Pinto; Gonzáles Botija; Rios, 2023, p. 13), impondo a essa parcela uma posição de vulnerabilidade social, técnica e financeira.

O Caso Samoré (Rodríguez, 2016), envolvendo o povo indígena U’wa, é paradigmático de um conflito ambiental originado por visões divergentes sobre o território e o desenvolvimento. Os U’wa, que consideram seu território sagrado e inviolável, opuseram-se à exploração petrolífera autorizada pelo governo colombiano por meio de uma Licença Ambiental. Essa decisão governamental, vista pelos U’wa como uma violação de seus direitos fundamentais, levou a uma resistência pacífica, porém firme, com ações judiciais e manifestações públicas. O conflito, que ganhou atenção internacional, exemplifica a tensão entre a cosmovisão indígena de proteção ambiental e a visão mercantilista dos recursos naturais. A luta dos U’wa pela preservação de sua cultura e território resultou na intervenção da Corte Constitucional da Colômbia, que reconheceu irregularidades no processo de consulta prévia e tutelou os direitos do povo U’wa.

O Caso Samoré destaca a importância de adotar estratégias jurídicas que garantam melhor proteção ao direito de consulta e participação efetiva, além de assegurar um processo de licenciamento ambiental justo e acessível, especialmente para as partes mais vulneráveis e impactadas pela atividade exploratória. Nessa

nesse tipo de decisão, a natureza coletiva dos bens ambientais e a participação pública estratégica na definição imparcial dos objetivos preventivos do ato autorizativo são fatores que contribuem para que o direito à participação seja considerado essencial para a conformação materialmente equilibrada da relação administrativa autorizativa ambiental. Gomes (2022) também aborda três principais direitos associados à cidadania ambiental: (i) o acesso à informação ambiental; (ii) a participação na tomada de decisões ambientais; e (iii) o acesso à justiça ambiental. Esses direitos refletem tanto privilégios quanto responsabilidades dos cidadãos. Os cidadãos têm o direito de ser informados sobre questões ambientais, o que lhes permite entender o impacto das atividades humanas no ambiente. Eles também têm o direito e a responsabilidade de participar nos processos de decisão que afetam o ambiente, contribuindo para uma gestão mais transparente e eficaz. Além disso, os cidadãos podem recorrer aos tribunais se discordarem das decisões ambientais, garantindo que as leis sejam cumpridas e protegendo seus direitos. A cidadania ambiental traduz um conjunto de direitos e deveres, no contexto do qual a proteção do meio ambiente é uma responsabilidade compartilhada, conforme estabelecido no art. 66º, n. 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) (Portugal, 1976). Nessa lógica de democracia participativa, os cidadãos devem estar informados e ativos, mesmo que deleguem em representantes a aprovação das leis que regulam as atividades ambientais. Assim, eles podem contribuir para a formação de decisões executivas ambientais e, em caso de discordância, buscar a revisão dessas decisões junto aos tribunais.

lógica, o Acordo de Escazú (Cepal, 2018) surgiu diante da necessidade de promover os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais. Como o primeiro tratado ambiental da América Latina e do Caribe, ele também é pioneiro ao prever mecanismos específicos de proteção a defensores ambientais – um ponto crucial, dado que a região é a mais violenta do mundo para esse grupo. Entretanto, apesar de sua importância e de ter sido assinado pelo Brasil em 2018, o Acordo de Escazú ainda não foi ratificado pelo Estado brasileiro.

Pelo que se pode concluir, o PL 2.159/2021 contraria a tendência esposada pelo Acordo de Escazú e viola diversos preceitos constitucionais e tratados internacionais²⁷. As disposições do Projeto de Lei parecem representar um retrocesso social em relação à participação popular e uma ofensa ao núcleo de proteção ao meio ambiente. Esse projeto reflete uma postura do Estado marcada por disputas (Lemos, 2020) sobre áreas protegidas e pela falta de apoio a políticas públicas, que resultaram na transformação das comunidades indígenas em vítimas de um terço dos assassinatos globais (França, 2023).

As políticas de supressão de terras representam um ataque direto e explícito aos direitos constitucionais dos povos e comunidades tradicionais, que lutam pelo reconhecimento de seus territórios de ocupação tradicional (ABA, 2020). Essa situação tem resultado em violência e na aniquilação de povos indígenas e quilombolas, agravada pela pauta do marco temporal no STF. Ao conferir caráter não vinculativo às manifestações de instituições especializadas, reduzir prazos e restringir o direito à participação às áreas circunscritas a territórios demarcados, são violados os princípios do desenvolvimento sustentável, da integração, da eficiência e da participação, entre outros. Essa abordagem hierarquiza os bens jurídicos envolvidos e negligencia a capacidade institucional que a Funai, a Fundação Palmares e outras entidades de defesa do patrimônio cultural têm o dever legal de desenvolver para cumprir suas finalidades (ANPR, 2021).

Diante desse cenário, fica clara a urgência em revisar os dispositivos 38 a 42 do PL 2.159/2021. Todavia, cumpre esclarecer que até mesmo a disposição vigente é bastante reticente quanto à garantia de participação dos povos indígenas e quilombolas, uma vez que a efetividade dessa participação esbarra na disputa pelo território e, independentemente do texto legal, essa disputa é desigual, e as relações de poder são extremamente assimétricas.

²⁷ A redação trazida pela Seção VII do PL 2.159 constitui uma violação direta de vários dispositivos da Constituição Federal de 1988, especialmente o art. 231. Além disso, cita-se o art. 6º da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989) e consagrado em decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Saramaka *vs.* Suriname) (Corte IDH, 2007).

Considerações finais

O modelo capitalista de produção e consumo pressupõe a degradação ambiental progressiva, resultando em uma série crescente de desastres ambientais e humanos de impacto irreversível. Consequentemente, em meio ao panorama de danos ambientais e à necessidade urgente de sua preservação diante da escassez de recursos naturais, a luta travada pelos movimentos ecológicos impulsionou a redefinição dos métodos de proteção ambiental, visando criar instrumentos de mitigação dos danos decorrentes da exploração desenfreada e predatória do meio ambiente no atual sistema econômico.

No contexto desse debate, a Conferência de Estocolmo de 1972 foi um marco inicial para a normatização da proteção ambiental, influenciando o Brasil, que, em 1981, promulgou a Lei n. 6.938, criando a PNMA e o Sisnama (Brasil, 1981). A Constituição de 1988 elevou a proteção ambiental a direito fundamental, exigindo ações preventivas eficazes. A PNMA estabeleceu o licenciamento ambiental como procedimento para autorizar atividades com potencial de poluição, regulamentado pela Lei Complementar n. 140/2011, que definiu as competências compartilhadas entre os entes federativos. O licenciamento se divide em três fases: licença prévia, licença de instalação e licença de operação, podendo ser adaptado conforme o impacto da atividade, sendo essencial para a preservação ambiental e a garantia de um meio ambiente equilibrado.

No entanto, na atual situação de gestão e aplicação do licenciamento ambiental no Brasil, há uma clara divisão de opiniões. Por um lado, parte do setor empresarial critica o regimento atual por ser demasiadamente burocrático e lento, responsabilizando-o pela interrupção de grandes projetos de infraestrutura o que, na visão desse setor, prejudica o progresso nacional. Por outro lado, defensores do meio ambiente destacam que grandes desastres ambientais e humanos evidenciam a necessidade urgente de alterações na legislação ambiental, com vistas a uma regulamentação mais rigorosa e efetiva.

O PL 2.159/2021, em tramitação no Senado Federal, surge como uma tentativa de unificar a legislação fragmentada de licenciamento ambiental no País. Atualmente, a ausência de uma normatização consolidada resulta em normas dispersas e variações nos procedimentos entre os estados e municípios. A proposta visa proporcionar maior segurança jurídica e simplificação do processo, embora sua análise revele divergências em relação ao sistema normativo em vigor e à proposta legislativa inicialmente apresentada. Aprovado na Câmara dos Deputados, o PL propõe dispensas de licenciamento para certas atividades, distribui a competência

regulatória entre os entes federativos, introduz licenças autodeclaratórias e limita a participação de órgãos ambientais. Essas mudanças, embora possam acelerar o processo, também levantam preocupações quanto à eficácia na proteção ambiental.

Assim, inicialmente, foi feito um estudo do art. 8º do PL 2.159/2021, que propõe a isenção do licenciamento ambiental para várias atividades, como empreendimentos militares, tratamento de água e esgoto, manutenção de infraestrutura, triagem de resíduos sólidos e compostagem de resíduos orgânicos (Brasil, 2021g). A partir da análise do dispositivo, concluiu-se que, embora essa medida tenha o escopo de simplificar o procedimento, tal dispensa pode comprometer a capacidade de controle ambiental do Estado, ignorando especificidades locais e vulnerabilidades ambientais. A proposta também enfrenta objeções por desconSIDERAR princípios constitucionais, como a prevenção, a precaução e a participação pública, além de violar a vedação ao retrocesso ambiental.

Ainda, a proposta do PL 2.159/2021 inclui a delegação de competência regulatória aos estados e municípios, conforme § 1º do art. 4º (Brasil, 2021g). Esse dispositivo permite que tais entidades determinem as categorias de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, em contraste com a estrutura atual da PNMA, que centraliza essas diretrizes no Conama. A redação atual do dispositivo indica que estados e municípios terão liberdade para definir normas regulatórias sem um padrão mínimo compartilhado. Essa flexibilidade pode resultar em uma corrida para reduzir as exigências legais ambientais, visando atrair investimentos locais. Essa situação potencialmente prejudicará a salvaguarda dos direitos socioambientais e o princípio do desenvolvimento sustentável, levando a uma inferiorização dos padrões de proteção ambientais.

Portanto, entende-se que somente por meio de um debate democrático e transparente, que assegure a atuação dos conselhos ambientais e fortaleça o Sistema Nacional do Meio Ambiente, será possível definir o escopo do licenciamento ambiental de maneira eficaz. A medida proposta no PL é incompatível com essa abordagem, pois elimina a uniformidade das competências e definições ambientais em nível nacional, favorecendo a fragmentação de parâmetros e critérios. Isso resulta na precarização do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

A LAC também foi objeto de discussão no PL 2.159/2021. O texto do projeto introduz uma modalidade autodeclaratória de licenciamento ambiental, dispensando estudos ambientais prévios e controle prévio pelo órgão licenciador para atividades que não sejam potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente (Brasil, 2021g). A LAC visa simplificar o processo de licenciamento, substituindo o tradicional procedimento trifásico. No trabalho, foi possível

conceber que a LAC, da maneira como está prevista no PL, traz em si dois grandes reveses. Primeiro, destaca-se a amplitude de sua aplicação diante da possibilidade de ser requerida por empreendimentos de grande, médio e baixo impacto e porte. Ainda, o segundo ponto consiste em sua potencial fragilidade ante a fiscalização e os parâmetros mínimos de garantia de proteção ambiental, contrariando a ordem constitucional.

Firma-se o entendimento de que a previsão da LAC em nível federal é importante para a uniformização do instituto entre os entes federativos, podendo se consolidar como um instrumento para proporcionar celeridade e eficiência no procedimento de licenciamento. Todavia, conforme estipulado no PL, a LAC viola princípios basilares do Direito Ambiental. O procedimento simplificado deve ser compreendido como uma exceção, aplicável apenas a empreendimentos de pequeno porte e baixo potencial poluidor, conforme critérios previamente definidos pelo Conama e com investimentos robustos em controle fiscalizatório posterior à sua emissão.

O último ponto controverso objeto de análise deste artigo foi a previsão dos arts. 38 a 42 no PL 2.159/2021, que propõem limitações na participação e consulta popular. Enquanto boa parte do empresariado defende a simplificação do procedimento para promover um ambiente de negócios menos burocrático, ambientalistas e defensores dos direitos das comunidades indígenas e quilombolas criticam as restrições que limitam a participação e consulta dos órgãos de interesse representativo.

Sobre esse ponto, entende-se que a abordagem do PL 2.159/2021, ao conferir caráter não vinculativo às manifestações de instituições especializadas, reduzir prazos e restringir o direito à participação em áreas demarcadas, viola diretamente os princípios do desenvolvimento sustentável, do meio ambiente ecologicamente equilibrado e, eminentemente, o princípio da participação.

Desse modo, consigna-se o argumento de que a fadiga procedimental observada no contexto brasileiro não pode ser usada como justificativa para uma simplificação revestida de precarização e de desburocratização excessiva, que compromete a proteção do meio ambiente e todo o aparato normativo e axiológico conquistado ao longo dos anos. Embora haja críticas à legislação vigente, o que prevalece na configuração do projeto de lei em análise é a defesa de um marco regulatório flexível e o desmonte da estrutura dos ritos anteriormente previstos para o licenciamento ambiental.

É inegável que se está diante de um protótipo evidentemente violador do núcleo dos direitos sociais e ambientais já conquistados, constituindo, portanto,

um retrocesso socioambiental. Desse modo, a pesquisa sugere a necessidade de se estabelecerem critérios técnicos sólidos e uma abordagem que não desqualifique o processo de licenciamento. É necessário manter a integridade desse mecanismo e fortalecê-lo, aproximando-o de um sistema regulatório que valorize a segurança jurídica e esteja em consonância com os princípios ambientais e constitucionais.

Firma-se aqui o posicionamento de que o sistema jurídico deve criar mecanismos para enfrentar os desafios ambientais a partir de uma perspectiva emancipatória. O texto, com a redação aprovada pela casa iniciadora e com risco de aprovação pelo Senado Federal, consiste em mais uma manobra do setor extrativista para perpetuar a lógica exploratória de recursos naturais, beneficiando grupos de interesse específicos e socializando os prejuízos. É necessário reorientar a abordagem jurídica visando à preservação do meio ambiente, à justiça social e à viabilidade econômica. Qualquer mudança requer uma análise criteriosa e a adoção de políticas abrangentes para a interação entre desenvolvimento sustentável e conservação ambiental, respeitando a prudência na aplicação das mudanças e a boa técnica.

Referências

ANTUNES, P. B. *Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA: comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ANTUNES, P. B. *Direito Ambiental*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. *Parecer técnico-científico sobre a proposta de votação da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Projeto de Lei 3.729/2004)*. Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos. Brasília: ABA, 10 maio 2020. Disponível em: https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/05/Parecer_Te%CC%81cnico-Cienti%CC%81fico_Comite%CC%82_da_ABA_PL-3.729-2004.pdf. Acesso em: 6 jul. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. *Nota Técnica ANPR n. 002/2021 – UC*. Brasília: ANPR, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9051044&ts=1715784184840&disposition=inline>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BAHIA. Lei n. 10.431, de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, BA, 21 dez. 2006. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=121083>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 125, n. 192, p. 1-2, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2004-2007*: Projeto de Lei. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 3.729*, de 08 junho de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inc. IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2004]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=225810&filename=PL%203729/2004. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010*. Romper barreiras e superar limites. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: https://www.senado.leg.br/comissoes/CAE/AP/APRP2007/APRP_20070315_PAC.pdf. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incs. 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; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 09 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.717 DF*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória n. 558/2012. Conversão na Lei n. 12.678/2012. Inépcia da inicial e prejuízo da ação quanto aos arts. 6º e 11 da medida provisória n. 558/2012 e ao art. 20 da lei n. 12.678/2012. Possibilidade de exame dos requisitos constitucionais para o exercício da competência extraordinária normativa do chefe do executivo. Ausência dos pressupostos de relevância e urgência. Alteração da área de unidades de conservação por Medida Provisória. Impossibilidade. Configurada ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessado: Presidente da República. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 05 abr. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpup/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749158743>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.288 CE*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Ambiental e Constitucional. Federalismo, Repartição de competências legislativas. Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará Coema/CE n. 2, de 11 de abril de 2019. Disposições sobre os procedimentos, critérios e parâmetros aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE. Cabimento. Ato Normativo Estadual com natureza primária, autônoma, geral, abstrata e técnica. Princípio da Predominância do Interesse para normatizar procedimentos específicos e simplificados. Jurisprudência consolidada. Precedentes. Criação de hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores. Flexibilização indevida. Violação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República), do Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental no território do Ceará. Interpretação conforme para resguardar a competência dos Municípios para o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local. Procedência parcial do pedido. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará. Relatora: Min. Rosa Weber, 03 dez. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437503/false>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. *Emenda Modificativa n. 19 ao Projeto de Lei n. 2.159/2021, de 2021*. Brasília, DF: Senado Federal, [2021a]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?d-m=9009357&cts=1715784186850&disposition=inline&cts=1715784186850>. Acesso em: 7 maio 2024.

BRASIL. *Emenda Modificativa n. 20 ao Projeto de Lei n. 2.159/2021, de 2021*. Brasília, DF: Senado Federal, [2021b]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9009360&ts=1748279405971&disposition=inline&ts=1748279405971>. Acesso em: 7 maio 2024.

BRASIL. *Emenda Modificativa n. 28 ao Projeto de Lei n. 2.159/2021, de 2021*. Brasília, DF: Senado Federal, [2021c]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9014273&ts=1748279406090&disposition=inline&ts=1748279406090>. Acesso em: 7 maio 2024.

BRASIL. *Emenda Modificativa n. 29 ao Projeto de Lei n. 2.159/2021, de 2021*. Brasília, DF: Senado Federal, [2021d]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9017408&ts=1748224878041&disposition=inline>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. *Emenda Modificativa n. 33 ao Projeto de Lei n. 2.159/2021, de 2021*. Brasília, DF: Senado Federal, [2021e]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9017426&ts=1748279406145&disposition=inline&ts=1748279406145>. Acesso em: 7 maio 2024.

BRASIL. *Emenda Modificativa n. 49 ao Projeto de Lei n. 2.159/2021, de 2021*. Brasília, DF: Senado Federal, [2021f]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9029084&ts=1747856283318&disposition=inline>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 2.159, de 18 de maio de 2021*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inc. IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis n.s 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2021g]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8979282&ts=1715784180951&disposition=inline>. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ofício n. 82/2024 – 4ª CCR*. Brasília, MPF, 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9600149&ts=1715784186711&disposition=inline>. Acesso em: 6 jul. 2024.

CEARÁ. Resolução Coema n. 2 de 11/04/2019. Dispõe sobre os procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, CE, 17 maio 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=377738>. Acesso em: 4 jul. 2025.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE. *Parecer n. de 2023*. Relatório Legislativo. Relator: Senador Confúcio Moura (MDB/RO). Brasília: Senado Federal, 14 nov. 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9504944&ts=1702472637615&disposition=inline>. Acesso em: 11 abr. 2024.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Acordo Regional Sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. Santiago: Cepal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/29b2d738-4090-45c5-a289-428b465ab60c/content>. Acesso em: 6 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 247, p. 30841-30843, 22 dez. 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 25 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*: exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções

Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José, Costa Rica: Corte IDH, 2007. (Série C, n. 172). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie_c_172_por.pdf. Acesso em: 5 jul. 2025.

FRANÇA, V. Brasil é um dos países mais perigosos para ambientalistas: relatório da World Witness mapeia assassinatos de líderes e aponta os índios como maiores vítimas. *Veja*, 13 set. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/comportamento/brasil-e-um-dos-paises-mais-perigosos-para-ambientalistas>. Acesso em: 6 jul. 2025.

GOMES, C. A. A cidadania ambiental: informação, participação e acesso à justiça em defesa do ambiente. In: GOMES, C. A.; OLIVEIRA, H. (org.). *Tratado de Direito do Ambiente 1*. 2 ed. Lisboa: CIDP: ICJP, 2022. p. 127-177.

GOMES, C. A.; LEONG, H. C. *Introdução ao Direito do Ambiente*. 6. ed. Lisboa: AAFDL, 2023.

GREENPEACE BRASIL *et al.* Principais problemas do Substitutivo ao Projeto de Lei n. 3.729/2004, de 06. 05.2021: Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei da Não Licença e do Autolicensingamento). *INESC.org*, 2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Principais-pontos-criticos-PL-3729-Subs.-Neri-Geller.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENO-VÁVEIS. *Parecer n. 001/2017*. Análise do parecer do Relator da CFT da Câmara dos Deputados para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Brasília, DF: Ibama, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/arquivos/arquivos-pdf/parecer-001-2017-e-anexos-pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Mapeamento da degradação florestal na Amazônia Brasileira-DEGRAD*. São José dos Campos: INPE, 2013. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/degrad/>. Acesso em: 29 abr. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Incrementos de desmatamento – Amazônia – Estados-PRODES*. São José dos Campos: INPE, 2024. Disponível em <https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>. Acesso em: 7 jul. 2025.

KRENAK, A. *Ideias para adiar o fim do mundo*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

LEMOS, V. 'Isso não é gente': os áudios com ataques a indígenas na pandemia que se tornaram alvos do MPF. *BBC News*, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53541373>. Acesso em: 29 maio 2024.

LOSURDO, D. *Colonialismo e luta anticolonial: desafios da revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2020.

MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MINAS GERAIS. Decreto n. 47.383, de 02 de março de 2018. Estabelece normas para licenciamento ambiental, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades. *Diário do (Poder) Executivo*, Belo Horizonte, MG, ano 126, n. 41, p. 1-52, 03 mar. 2018. Disponível em: <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45918>. Acesso em: 5 jul. 2025.

MINAS GERAIS. Decreto n. 47.749, de 11/11/2019. Dispõe sobre os processos de autorização para intervenção ambiental e sobre a produção florestal no âmbito do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. *Diário do (Poder) Executivo*, Belo Horizonte, MG, p. 1, col. 2, 12 nov. 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/47749/2019/>. Acesso em: 4 jul. 2025.

MOVIMENTO ATINGIDOS POR BARRAGENS. Dez Barbaridades do PL 2.159/2021 do Licenciamento Ambiental: texto com risco de aprovação pelo senado beneficia grupos de interesse e socializa prejuízos. *Instituto Socioambiental – ISA*, 04 set. 2023. Disponível em: <https://mab.org.br/2023/09/04/dez-barbaridades-do-pl-2-159-2021-do-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 5 jul. 2025.

NEVES, E. Eduardo Leite mudou quase 500 normas do Código Ambiental do RS. *Veja*, 10 maio 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/agenda-verde/eduardo-leite-alterou-mais-de-500-pontos-do-codigo-ambiental-do-rs-em-2019>. Acesso em: 15 maio 2024.

NUSDEO, A. M. O. Direito Ambiental à deriva. *Instituto Socioambiental – ISA*, 4 ago. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/direito-ambiental-deriva>. Acesso em: 10 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972*. [S. l.]: ONU, 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 11 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2025.

PARANÁ. Resolução n. 107, de 9 de setembro de 2020. 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. *Diário Oficial [do] Paraná*, Curitiba, PR, n. 10772, 17 set. 2020. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtoAno.do?action=exibir&codAto=239356&indice=1&totalRegistros=2&anoSpan=2020&anoSelecionado=2020&mesSelecionado=0&isPaginado=true>. Acesso em: 5 jul. 2025.

PINTO, J. B. M.; GONZÁLES BOTIJA, F.; RIOS, M. Potencialidades do projeto de sociedade dos direitos humanos e da natureza. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 20, e202447, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/jv/d/a/BzYGR4xDbMRDKY7vcRVcGj/>. Acesso em: 11 ago. 2023.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*, Lisboa, n. 86, série I, 04 out. 1976. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775-43894075>. Acesso em: 5 jul. 2025.

RODRÍGUEZ, G. A. *Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016. Disponível em: https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/oa_los-conflictos-ambientales-en-colombia.pdf. Acesso em: 28 maio 2024.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito Constitucional Ambiental*: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. O Direito Constitucional-Ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica: estudo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 11, n. 20, p. 42-69, jan./jul. 2019. Disponível em: <https://abdonconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209/206>. Acesso em: 11 abr. 2024.

SCAFF, A. Maiores desastres naturais do Brasil no século 21. *Valor*, 10 mar. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/05/10/maiores-desastres-naturais-do-brasil-no-seculo-21.ghtml>. Acesso em: 19 maio 2024.

SENADO Federal aprova PL da Devastação, que altera normas para licenciamento ambiental. *ANDES – Sindicato Nacional*, 28 maio 2025. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/senado-federal-aprova-pL-da-devastacao-que-altera-normas-para-licenciamento-ambiental1>. Acesso em: 6 jul. 2025.

TV SENADO. Ao vivo: CMA e CRA discutem regras sobre licenciamento ambiental – Reunião conjunta da Comissão de Meio Ambiente (13ª) e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (9ª) [vídeo]. *YouTube*, 31 maio 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FQxGuhnuIU4>. Acesso em: 6 jul. 2025.

WEDY, G.; MOREIRA, R. M. C. *Manual de Direito Ambiental*: de acordo com a jurisprudência dos tribunais superiores. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SOBRE AS AUTORAS

Carla Amado Gomes

Doutora em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal. Mestra em Direito pela Faculdade de Direito da ULISBOA. Licenciada em Direito Atualmente pela Faculdade de Direito da ULISBOA. Professora associada da Faculdade de Direito da ULISBOA. Professora convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal. Investigadora principal do Centro de Investigação de Direito Público (CDP) da Faculdade de Direito da ULISBOA.

Juliana Rocha Braga

Mestranda em Ciências-Jurídicas, especialidade em Direito Civil, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal. Especialista em Direito Civil Aplicado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Belo Horizonte/MG, Brasil. Graduada em Direito, modalidade integral, pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte/MG, Brasil. Membro da Comissão de Barragens da Ordem dos Advogados do Brasil Seção Minas Gerais (OAB/MG), Belo Horizonte/MG, Brasil. Advogada.

Participação das autoras

Carla Amado Gomes foi responsável pela revisão e pela aprovação final do trabalho. Juliana Rocha Braga participou ativamente das discussões dos resultados.

Como citar este artigo (ABNT):

GOMES, C. A.; BRAGA, J. R. Proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental: simplificação ou desadministrativização? *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 22, e222875, 2025. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2875>. Acesso em: dia mês. ano.