

PROPUESTA DE LEY GENERAL DE LICENCIAMIENTO AMBIENTAL: ¿SIMPLIFICACIÓN O DESADMINISTRATIVIZACIÓN?

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

Artículo recibido el: 06/01/2025

Artículo aceptado el: 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

Las autoras declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Resumen

Esta investigación aborda la propuesta de Ley General de Licenciamiento Ambiental, analizando críticamente el PL n. 2.159/2021 en relación con los principios ambientales constitucionales brasileños. El objetivo es evaluar cómo el nuevo marco normativo puede repercutir positiva o negativamente en la protección ambiental en Brasil. Para lograrlo, la investigación es jurídico-exploratoria, abarcando un análisis cualitativo basado en análisis de diferentes documentos a lo largo del estudio. Inicialmente, se contextualiza el sistema de licencias ambientales en Brasil, destacando su origen, relevancia y estructura normativa. A continuación, el estudio examina los principales aspectos del PL n. 2.159/2021, la introducción de la Licencia de Adhesión y Compromiso (LAC) y las restricciones a la participación popular. La investigación concluye que, aunque la premisa central del

Abstract

This article examines the impacts of climate change on biodiversity and endangered species in Brazil in light of growing scientific evidence that global warming already poses concrete threats to the planet's ecological balance. The study assumes that, although Brazil has an extensive legal framework for environmental protection, there are significant gaps in the integration between climate policy and endangered species conservation. The research aims to: present climate scenarios projected for Brazil based on IPCC and PBMC reports; reveal the number of threatened species and the Red List Index (RLI) from IUCN; and critically analyze the Brazilian federal legal framework regarding both climate policy and biodiversity protection. Through literature review, scientific data analysis, and legal research, the findings show Brazil as one of the most climate-vulnerable countries, with severe risks to biodiversity. Despite a robust set of en-



proyecto es simplificar y normalizar el proceso de concesión de licencias ambientales, presenta importantes deficiencias que podrían suponer un retroceso en la protección ambiental. Se subraya la importancia de reforzar el mecanismo de concesión de licencias, adecuándolo a los principios constitucionales y a la seguridad jurídica, con el fin de reorientar la legislación para promover la justicia social, la viabilidad económica y el desarrollo sostenible, basándose en criterios técnicos y en la aplicación prudente de los posibles cambios.

Palabras clave: licenciamiento ambiental; principios constitucionales ambientales; Proyecto de Ley n. 2.159/2021.

environmental laws, the national climate policy still lacks direct and effective mechanisms to safeguard endangered species. It is concluded that future legal advancements must bridge this legal framework gap by aligning conservation strategies with climate projections.

Keywords: Environmental Law; threatened species; red list index; climate change; climate policies.

Introducción

En los últimos años, Brasil se ha enfrentado a grandes catástrofes ambientales, cuyas consecuencias afectan profundamente a los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas. En 2015, el derrumbe de una presa minera en Mariana/MG provocó una gran degradación ambiental y afectó a varias comunidades a lo largo del curso del Rio Doce. Pocos años después, en 2019, otra presa de residuos mineros reventó en Brumadinho/MG, con pérdidas humanas, sociales y medioambientales irreparables. Más recientemente, en 2024, el estado de Rio Grande do Sul se vio gravemente afectado por las inundaciones que afectaron a varias regiones, causando pérdidas significativas y colocando a varios municipios en estado de calamidad pública.

Esa es una breve y desafortunada muestra de algunos desastres y tragedias, o – como la industria extractiva prefiere llamarlos – accidentes ambientales. Los sucesos relacionados con el medio ambiente no son recientes, ni se trata de casos aislados, la mayoría de los cuales son previsibles y evitables. Los desastres a los que se ha hecho alusión son de naturaleza antropogénica y se derivan del hecho de estar insertos en un contexto sistémico y depredador de producción y consumo, que presupone la violación de derechos humanos y ambientales en favor de un sistema lucrativo y orientado al mercado.

La dinámica de explotación desenfadada de los recursos naturales, unida a

su creciente escasez, incitó manifestaciones que culminaron en movimientos ecologistas. Esos movimientos, a su vez, actúan en favor de la protección ambiental y ponen de relieve la necesidad de establecer mecanismos de protección en respuesta a la crisis ambiental y a la creciente demanda impulsada por la lógica desarrollista.

Es en ese contexto que el licenciamiento ambiental fue incorporado al ordenamiento jurídico brasileño por la Ley de Política Nacional del Medio Ambiente (Ley n. 6.938/1981), consolidándolo como uno de los más importantes instrumentos de protección del medio ambiente. Dado su carácter preventivo, la licencia ambiental permite el control previo de las actividades efectiva o potencialmente contaminantes y capaces de provocar la degradación ambiental. Mediante la concesión de licencias adecuadas se pretende evitar que se produzcan daños ambientales o, al menos, mitigar los derivados de la explotación desenfrenada del medio ambiente en el actual sistema económico.

En la actualidad, la mayor parte de la normativa sobre concesión de licencias ambientales está formada por actos infralegales, algunos de los cuales datan de antes de la Constitución de 1988. Existe una multiplicidad de normativas estatales y municipales, a menudo contradictorias entre sí. Asimismo, existe discrecionalidad administrativa en la definición de procedimientos y criterios para los estudios ambientales, así como falta de uniformidad en las condiciones ambientales exigidas. Ese escenario genera una excesiva judicialización y una constante inseguridad jurídica.

En consecuencia, hace tiempo que se proponen leyes federales para establecer un marco normativo que oriente la concesión de licencias en la política ambiental brasileña. Por lo tanto, esta investigación discutirá el Proyecto de Ley n. 2.159/2021, que es la propuesta más avanzada y madura sobre el tema. Tras analizar esa propuesta, surge la siguiente pregunta: ¿cómo puede influir positiva o negativamente la propuesta de un nuevo marco normativo para la concesión de licencias ambientales en la protección del medio ambiente ecológicamente equilibrado?

Conviene señalar que, en la actual situación brasileña, la dinámica de la concesión de licencias ambientales está envuelta en un halo de polarización. Una parte del sector empresarial culpa a la actual normativa de licencias ambientales de la interrupción de grandes proyectos de infraestructuras nacionales. Consideran que es un instrumento burocrático, lento y extremadamente estricto que obstaculiza el desarrollo del país. Por otro lado, los defensores del medio ambiente señalan las grandes catástrofes humanas y medioambientales, como las mencionadas anteriormente, para reclamar cambios legislativos y una regulación uniforme del régimen

de licenciamiento ambiental, con el objetivo de establecer normativas más estrictas. Ante ese escenario de tensión entre los intereses económicos y la necesidad de protección ambiental, es importante investigar si la propuesta de un nuevo marco legal, como el PL n. 2.159/2021, representa un avance normativo o un retroceso en la efectividad de la protección ambiental en Brasil. Tal análisis se justifica por la urgencia de garantizar la seguridad jurídica sin comprometer los principios constitucionales que rigen el derecho ambiental.

En ese contexto, el objetivo general de este artículo es analizar las influencias de la propuesta del PL n. 2.159/2021 sobre la protección del medio ambiente ecológicamente equilibrado. Como objetivos específicos, se pretende: (i) contextualizar la regulación y la gestión ambiental en Brasil, con énfasis en el actual marco normativo de protección ambiental; (ii) investigar el origen, la importancia, el concepto, la naturaleza jurídica y las etapas del proceso de licenciamiento ambiental, así como las normas reglamentarias que lo rigen; (iii) examinar críticamente los principales puntos de la propuesta legislativa, considerando la historia de su tramitación y su justificación en la cámara iniciadora; y (iv) evaluar las disposiciones centrales del PL n. 2.159/2021 a la luz de los principios ambientales constitucionales, destacando sus posibles aportes o debilidades frente a la necesidad de una regulación ambiental efectiva.

1 Síntesis del panorama general de la regulación ambiental en Brasil

El auge del capitalismo y la Revolución Industrial marcaron la dicotomía entre el desarrollo económico y la protección ambiental, dando lugar a la explotación intensiva de los recursos naturales y a una crisis ambiental. Esos conflictos alimentaron los movimientos ecologistas y los debates sobre la necesidad de mecanismos legales para equilibrar el progreso económico y la preservación del medio ambiente.

El hito inicial del Derecho Ambiental Brasileño fue la PNMA, instituido por la Ley n. 6.938/1981, inspirado en la Declaración de Estocolmo de 1972 (ONU, 1972). La PNMA sistematizó la protección ambiental, reconociendo el medio ambiente como bien jurídico autónomo y creando instrumentos como la licencia ambiental y la evaluación de impacto ambiental. También estableció el Sistema Nacional del Medio Ambiente (Sisnama), con órganos como el Conama, el Ibama y el ICMBio encargados de regular, supervisar y aplicar las políticas ambientales (Brasil, 1981). Cabe destacar la importancia de las reivindicaciones y afirmaciones de los valores ecológicos realizadas por los movimientos sociales y las asociaciones

ecologistas a partir de los años sesenta. La lucha social y política fue fundamental para consolidar los instrumentos legislativos de protección del medio ambiente existentes hasta hoy (Sarlet; Fensterseifer, 2019).

La Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988) consolidó el derecho al medio ambiente como derecho fundamental, integrando los principios ambientales en los fundamentos del Estado Democrático de Derecho. Asigna responsabilidades a los entes federales, promoviendo un modelo de federalismo ecológico cooperativo, en el que la Unión, los estados y los municipios comparten competencias de regulación, control e inspección ambiental.

La PNMA y la Constitución de 1988 sentaron las bases para el desarrollo del derecho ambiental en Brasil, con especial atención a la justicia ambiental, la prevención de daños y la integración de los valores ecológicos en la legislación nacional.

2 Licenciamiento ambiental

El licenciamiento es un instrumento fundamental para la gestión ambiental en Brasil, estableciéndose como eje de control y prevención de impactos ambientales. En el marco de este estudio, es esencial comprender sus principales elementos, como el concepto, la naturaleza jurídica, la jurisdicción y las fases procesales, con el fin de proporcionar una base teórica sólida para el debate.

De acuerdo con la Ley Federal n. 6.938/1981, que instituyó la PNMA, el licenciamiento ambiental surge como instrumento administrativo de regulación de las actividades potencialmente contaminantes (Brasil, 1981). Caracterizado por el principio preventivo y por la aplicación de los principios de sostenibilidad, de quien contamina paga y de la función socioambiental de la propiedad (Wedy; Moreira, 2019), es un procedimiento a través del cual el órgano ambiental competente evalúa y autoriza la instalación y el funcionamiento de emprendimientos que puedan causar degradación ambiental. No es un fin en sí mismo, sino un medio para hacer efectiva la política ambiental, de acuerdo con los objetivos señalados en el art. 4 de la PNMA.

Según Antunes (2023), la concesión de licenciamiento Ambiental tiene una naturaleza jurídica híbrida, que combina aspectos técnicos y políticos. La dimensión técnica está directamente relacionada con los estudios de impacto ambiental, que analizan los posibles daños generados por la actividad autorizada, mientras que la dimensión política se refiere a la discrecionalidad de la administración pública a la hora de conceder la licencia, teniendo en cuenta la conveniencia y

oportunidad del emprendimiento. Por otra parte, el proceso de concesión de licencias ambientales, además de técnico y político, es jurídicamente complejo, ya que implica la aplicación de normas específicas y presupone la participación popular como elemento de control social y legitimación del procedimiento.

A pesar de la centralidad de la licencia ambiental como instrumento de gestión, no todas las actividades que utilizan recursos ambientales están sujetas a ese procedimiento. Sólo requieren autorización previa aquellas que tienen capacidad potencial o real de causar contaminación o degradación ambiental, según el entendimiento doctrinal y reglamentario. La Resolución Conama n. 237/1997, en su Anexo I, establece una lista ejemplificativa de actividades sujetas a licencia ambiental, abarcando sectores como la minería, la industria, la agricultura, el turismo, el transporte, entre otros. Sin embargo, las actividades no incluidas en esa lista también pueden estar sujetas a licencia, siempre que se demuestre la posibilidad de un impacto ambiental significativo, lo que demuestra la indeterminación jurídica del concepto de degradación ambiental (Conama, 1997).

En cuanto a la competencia para el licenciamiento ambiental, la Ley Complementaria 140/2011 (Brasil, 2011) trajo avances al reglamentar el art. 23 de la Constitución Federal y definir las reglas de cooperación entre la Unión, los estados y los municipios. Antes de su promulgación, la falta de definición en cuanto a la atribución de entidades federales provocaba solapamientos y retrasos en los procesos de concesión de licencias. La ley definió claramente los criterios de distribución de competencias, favoreciendo la descentralización administrativa y la eficacia en la gestión ambiental.

Según el modelo actual, el Gobierno Federal es responsable de conceder licencias a proyectos que tengan un impacto nacional o interestatal, o en territorios bajo su jurisdicción. Los estados tienen competencia residual para autorizar actividades que no sean de competencia federal o municipal, mientras que los municipios tienen la prerrogativa de autorizar proyectos con impacto local. De igual modo, la LC 140/2011 estableció la posibilidad de delegar competencias entre entidades federales mediante instrumentos de cooperación, permitiendo que la concesión de licencias a grandes empresas se asigne a un órgano federal o estatal, con vistas a una mayor eficiencia y a superar las posibles limitaciones técnicas y estructurales de las entidades locales.

El procedimiento de concesión de licenciamiento ambiental, como procedimiento administrativo, se estructura en fases que implican etapas, documentación y plazos específicos establecidos por la legislación. Tradicionalmente, existen tres tipos de licencias: la Licencia Previa (LP), la Licencia de Instalación

(LI) y la Licencia de Operación (LO). Cada una de esas etapas cumple objetivos diferentes y está sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos en la fase anterior, aunque la Ordenanza n. 237/97 de la Conama permite cierto grado de flexibilidad en la secuencia en que se emiten, dependiendo de la naturaleza del emprendimiento (Conama, 1997).

La LP, expedida durante la fase inicial de planificación, tiene por objeto evaluar la viabilidad ambiental del proyecto, definiendo los requisitos que deben cumplirse durante la fase de implantación. La LI, por su parte, autoriza el inicio de las obras o actividades, siempre que cumplan las condiciones establecidas en la licencia anterior. Por fin, la LO se concede tras comprobar que se han cumplido todos los requisitos impuestos, lo que permite el funcionamiento regular del emprendimiento.

Además del modelo tradicional en tres fases, la legislación prevé procedimientos simplificados para las empresas más pequeñas o con escaso impacto ambiental, así como la concesión de licencias correctivas para regularizar las actividades ya realizadas o en funcionamiento, de acuerdo con los principios de precaución y prevención. Tales flexibilidades pretenden adaptar el procedimiento a las especificidades de cada caso, sin comprometer la protección ambiental.

Por lo tanto, la concesión de licencias ambientales es un instrumento jurídico-administrativo para la aplicación de la política ambiental brasileña, garantizando un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección ambiental. Aunque está marcada por retos como la burocratización y la falta de uniformidad en la aplicación de las normas, desempeña un papel en la mitigación de los impactos ambientales, la promoción de la sostenibilidad de las actividades económicas y el cumplimiento del deber constitucional de preservar el medio ambiente.

3 Proyecto de ley n. 2.159/2021

Después de presentar los principales puntos relativos a las normas que rigen el procedimiento de concesión de licencias ambientales en vigor, este trabajo se centra en el examen del Proyecto de Ley n. 2.159/2021.

3.1 Historia de la intervención y justificación inicial

El Proyecto de Ley n. 2.159/2021, recientemente aprobado por el Senado Federal (21/05/2025) y devuelto a la Cámara de Diputados debido a las importantes modificaciones introducidas por los senadores¹, se originó en la propia Cámara de

¹ El análisis desarrollado a lo largo de este texto se basa en la redacción consolidada del PL. 2.159/2021

Diputados en 2004, con el n. 3.729. La propuesta fue presentada por el entonces parlamentario Luciano Zica, del Partido de los Trabajadores de São Paulo, con el apoyo y el respaldo de otros diputados. En la justificación presentada en la Cámara, los autores destacaron la necesidad de garantizar el derecho constitucional a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, como se establece en el art. 225 de la Constitución Federal, haciendo hincapié en la importancia de regular el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Informe de Impacto Ambiental (Rima) (Brasil, 2021g).

Los promotores del proyecto otorgaron a la concesión de licencias ambientales un papel central como instrumento de control ambiental de las empresas que puedan causar contaminación o degradación. Señalaron que la falta de un marco jurídico específico para la concesión de licenciamiento provoca una notoria inseguridad jurídica.

El proyecto inicialmente propuesto tenía por objeto regular el proceso de concesión de licencias ambientales y su aplicación por el Sisnama, así como regular el Estudio Previo de Impacto Ambiental (Epia). Según el proyecto original, el proceso de concesión de licencias para las empresas potencialmente causantes de una degradación significativa del medio ambiente se dividiría en tres fases: licencia previa, licencia de instalación y licencia de explotación, de conformidad con la Ordenanza n. 237/1997 de la Conama (Conama, 1997). El proyecto también incluye disposiciones para una mayor protección de las tierras indígenas y los pueblos tradicionales.

El PL, que en principio tenía un carácter bastante proteccionista, también recogía en su texto la posibilidad de conceder licencias simplificadas para actividades con un impacto ambiental considerado no significativo, en los términos del art. 8, y la concesión de licencias en una sola fase para planes y programas, según el art. 9, § 1.

Así, la propuesta legislativa enfatizaba la importancia de la participación de la sociedad civil a través de audiencias públicas para la aprobación del Epia, basándose en el contenido del art. 18. También establecía medidas de control ambiental obligatorias a través del art. 20, previendo sanciones en caso de incumplimiento, incluyendo la posibilidad de suspensión o cancelación de la licencia en el art. 21. De igual modo, el PL n. 3.729/2004 reforzó la importancia del Epia (Brasil, 2004). Una de las medidas que demostró tal preocupación fue la prohibición de

hasta su aprobación por la Cámara de Diputados el 17 de mayo de 2021. La referencia a la tramitación posterior en el Senado tiene carácter contextual, sin implicar un análisis en profundidad de las enmiendas que puedan incorporarse en el curso legislativo posterior.

conceder servicios y obras públicas relacionadas con proyectos con potencial degradación ambiental sin la aprobación de un estudio previo (art. 24).

Ese proyecto se tramita en la Cámara de Diputados desde hace 17 años, y a él se han adjuntado varios proyectos de ley presentados por otros parlamentarios. De igual modo, el proyecto de ley 3.729/2004 ha sido archivado y desarchivado varias veces, con un importante número de sustitutos y 101 enmiendas propuestas.

Conviene contextualizar el momento histórico y político en el que se propuso ese proyecto, para entender el origen de su concepción en ese formato, así como establecer un paralelismo con el contexto político de la propuesta enviada al Senado mediante el PL n. 2.159/2021. El desmonte en la región amazónica alcanzó niveles críticos en la primera década del 2000 y es uno de los principales focos de atención tanto nacional como internacional (INPE, 2024). El gobierno federal, en ese momento bajo la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, tenía como política ambiental un enfoque de conciliación entre el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente, reflejado principalmente en el Plan Plurianual 2004-2007 (Brasil, 2003) y la creación del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) (Brasil, 2007).

Según datos del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE, 2013), la deforestación en la Amazonia ascendió a unos 27.772 km² en 2004, lo que supone un aumento respecto a años anteriores. Esas cifras han llevado al gobierno a intensificar sus esfuerzos y adoptar medidas más estrictas para luchar contra la deforestación, como operaciones de inspección y la creación de unidades de conservación. En ese contexto, se puede concluir que el PL n. 3.729/2004 surgió como una respuesta legislativa a las demandas relacionadas con la protección del medio ambiente, destinada a hacer frente a los desafíos derivados de la degradación ambiental en la región.

3.2 Estado actual de la propuesta

El PL n. 2.159/2021 trata del licenciamiento ambiental y propone la reglamentación del inciso IV del § 1 del art. 225 de la Constitución Federal. Además, promueve cambios en las Leyes n. 9.605/1998 y 9.985/2000; deroga disposiciones de la Ley n. 7.661/1988; y contempla otras medidas relacionadas al tema (Brasil, 2021g).

En el Senado Federal, el proyecto fue objeto de varias audiencias públicas y recibió más de 200 propuestas de enmienda, que fueron analizadas por las comisiones temáticas competentes – en particular la Comisión de Medio Ambiente y

la Comisión de Agricultura y Reforma Agraria, que elaboraron informes en los que se incorporaban enmiendas sustanciales. El 21 de mayo de 2025, el texto fue aprobado por el Plenario del Senado por 54 votos a favor y 13 en contra, y pasó a ser ampliamente conocido por ecologistas y expertos como el “PL de la Devastación” (Senado..., 2025), debido a las críticas por su tendencia a relajar las normas de protección ambiental. Tras su aprobación con enmiendas, el proyecto de ley fue devuelto a la Cámara de Diputados para una nueva deliberación.

Considerando, sin embargo, que esta investigación se desarrolló a partir del texto inicial con la redacción consolidada del PL n. 2.159/2021 aprobado por la Cámara de Diputados, se decidió centrar el análisis en este marco normativo, que ya es el resultado de un amplio debate legislativo y expresa las principales orientaciones de la propuesta.

Cabe señalar que el texto del PL n. 2.159/2021 difiere considerablemente del PL n. 3.729 original de 2004. Como se destacó anteriormente, la propuesta fue objeto de cientos de enmiendas y sustituciones, lo que resultó en un cambio sustancial de su texto original. Tal fenómeno es indicativo del actual contexto político en Brasil. Como ya se ha comentado, el PL n. 3.729 fue presentado en 2004 y permaneció en la cámara iniciadora durante 17 años, siendo aprobado sólo en 2021 y enviado al Senado para su consideración. Esa secuencia de acontecimientos, especialmente la aprobación del Proyecto de Ley en mayo de 2021, no es una coincidencia.

En 2021, la política medioambiental de Brasil estuvo marcada por el debate y la controversia, principalmente debido a la actuación del entonces Ministro de Medio Ambiente, Ricardo Salles. Su administración fue criticada por medidas como la relajación de la normativa medioambiental, la reducción de la supervisión y el recorte del presupuesto para la protección del medio ambiente. La expresión “pasar la manada” ganó notoriedad, sugiriendo una estrategia para modificar legislaciones ambientales sin atraer la atención pública debido al contexto de la pandemia de COVID-19, lo que generó preocupaciones sobre retrocesos en la conservación ambiental y en la lucha contra la deforestación ilegal.

El texto inicial del PL 3.729/2004 proponía un marco normativo para consolidar el sistema reglamentario orientado a una mayor protección del medio ambiente. Su objetivo era reforzar los mecanismos de defensa y dar protagonismo a los estudios ambientales y a la licencia ambiental. Se trataba de una propuesta de conjunto normativo que, en términos generales, pretendía ofrecer mayor seguridad jurídica al sistema ambiental (Brasil, 2004).

El PL 2.159/2021, aunque derivado del primero, presenta importantes diferencias tanto en sus disposiciones como en su intención.

3.3 Principales elementos de la propuesta y análisis crítico a la luz de los principios ambientales

Como se ha comentado en los apartados anteriores, la licencia ambiental es uno de los instrumentos más importantes de la PNMA, ya que pretende conciliar el deber constitucional del Estado de preservar el medio ambiente y estimular el desarrollo sostenible al mismo tiempo. Sin embargo, cabe destacar que la reglamentación del licenciamiento ambiental en Brasil no está compilada en un único documento legal: se trata de una legislación dispersa, prevista en diversas normas de diferente naturaleza, incluyendo disposiciones constitucionales, leyes ordinarias y complementarias, resoluciones, decretos y ordenanzas, entre otras.

Ante ese escenario, el PL 2.159/21 propone un cambio en la legislación y busca establecer un instrumento normativo más uniforme en la materia (Brasil, 2021g). En ese sentido, se destacan algunas propuestas de cambios en la normativa de licencias ambientales, con el fin de reflexionar sobre la cuestión objeto de esta investigación. Es importante destacar, sin embargo, que este artículo no pretende agotar todos los elementos “nuevos” introducidos por el Proyecto de Ley n. 2.159/2021, sino realizar un análisis general de aquellos puntos más debatidos y criticados por la comunidad jurídica y ambiental, los organismos de protección del medio ambiente, las comunidades y pueblos afectados, así como los sectores extractivo e industrial y otras partes interesadas. De ese modo, inicialmente se aborda el dispositivo que propone la exención del licenciamiento ambiental para determinadas actividades y emprendimientos. Seguidamente, se discute la pulverización de la competencia reguladora entre entidades federales. A continuación, se analizan las características e impactos de la licencia auto declarativa. Por último, se discuten las disposiciones relativas a la participación de Órganos de Interés Ambiental.

Conviene explicar que otras cuestiones del proyecto son también muy importantes y requieren debate. Entre ellas, la propuesta relativa a los periodos de validez y renovación de las licencias (arts. 6 y 7). Aun así, se han formulado fuertes críticas al proyecto de ley, dada la exclusión de asuntos que deberían haber sido contemplados, como la falta de tratamiento del cambio climático, generando un debate sobre los intereses políticos detrás de esa omisión. El § 1 del art. 12 es también bastante problemático, dadas las limitaciones de las condiciones medioambientales al impacto del proyecto, ignorando los efectos multifacéticos e indirectos de una actividad exploratoria (Brasil, 2021g). Por fin, otro debate sería sobre la conveniencia o inoportunidad de excluir la actividad minera de un proyecto de

ley que pretende ser una norma general (art. 1, § 3). Sin embargo, dadas las limitaciones de espacio, este estudio se centra en las cuestiones que se plantean a continuación, que se consideran las principales, dada su relevancia y su impacto en el ámbito ambiental.

3.3.1 Actividades y emprendimientos exentos de licenciamiento ambiental (arts. 8 y 9): ¿desburocratización o mera arbitrariedad?

El art. 8 del PL 2.159/2021 aborda uno de los aspectos más sensibles y criticados de la propuesta al establecer una lista de actividades y empresas exentas de licencia ambiental. Ese artículo exige del licenciamiento ambiental a los emprendimientos de naturaleza militar (inc. I) y menciona otras actividades, como sistemas y estaciones de tratamiento de agua y aguas residuales (inc. VII), servicios y obras para el mantenimiento y mejora de la infraestructura, incluidas las dragas de mantenimiento (inc. VIII), plantas de clasificación de residuos sólidos (inc. X), y patios, estructuras y equipos para el compostaje de residuos orgánicos (inc. XI).

Como ya se ha señalado, el licenciamiento ambiental es un procedimiento administrativo destinado a autorizar la ubicación, instalación, ampliación y funcionamiento de emprendimientos y actividades que puedan tener un impacto sobre el medio ambiente, como la contaminación o la degradación ambiental (Conama, 1997). Sin embargo, dados los múltiples factores relacionados con la falta de uniformidad, rapidez y flexibilidad procedimental de ese instrumento y sus fases, han surgido acalorados debates sobre la exención de licencia, que es una de las soluciones planteadas en el proyecto.

Actualmente, en Brasil, varias normativas federales, estatales y municipales exigen a determinadas actividades de la obtención de licencias ambientales. Esas normativas reflejan el federalismo cooperativo entre las entidades federativas y varían en su flexibilidad en cuanto a las actividades exentas de licencia.

Por ejemplo, la Resolución n. 107/2020, del Consejo Estadual de Medio Ambiente del Estado de Paraná (Paraná, 2020)², que prevé el licenciamiento ambiental, establece criterios y procedimientos a ser adoptados para actividades que contaminen, degraden y/o modifiquen el medio ambiente y adopta otras medidas, instituye la exención (arts. 63 y 64) y la inaplicabilidad (arts. 65 y 66)

² Cabe mencionar, además, la Resolución del Consejo Estatal del Medio Ambiente de Ceará Coema/CE n. 02, de 11 de abril de 2019 (Ceará, 2019), que también prevé la exención de la licencia ambiental en su art. 8. Sobre este último, el STF conoció la Acción Directa de Inconstitucionalidad n. 6.288 (Brasil, 2020) y consideró parcialmente procedente la solicitud formulada para declarar la inconstitucionalidad material del art. 8 de la Resolución del Coema/CE n. 02/2019.

del licenciamiento ambiental, previendo la declaración de inaplicabilidad en tales casos.

La justificación de esa exención puede encontrarse en el hecho de que el procedimiento de concesión de licencias se percibe a menudo como un proceso costoso, burocrático e incluso inviable para el desarrollo de determinadas actividades³. Para los defensores de esa perspectiva, el cumplimiento de la obligación de conceder licencias representa una medida basada en la simplificación del acto administrativo. Se argumenta que ese enfoque puede modernizar y hacer más eficiente⁴ el rito administrativo, que permite el pleno ejercicio de actividades específicas.

Mientras tanto, se observa que la propuesta del legislador, a partir de la redacción del art. 8, fue regular la materia por medio de una norma general, buscando dar pautas más uniformes y establecer la técnica de dispensa de licencia ambiental en el territorio nacional por medio de una ley. El eje de la cuestión radica, por tanto, en la propuesta de una disposición federal en forma de norma general para la exención de los requisitos de concesión de licencias mediante tipologías. Para analizarlo con mayor claridad, se abordan dos puntos diferentes: en primer lugar, se explora el significado de esa exención y, a continuación, se examina cómo se está perfilando en el PL.

En cuanto al primer punto, el texto del art. 8 implica que determinadas actividades están exentas de licenciamiento ambiental. En consecuencia, el hecho es que, al no someter dichas actividades al licenciamiento ambiental, la Administración Pública no está ejerciendo su control de acuerdo con la legislación ambiental, ni está cumpliendo con su papel de implementar medidas mitigadoras para evitar la degradación ambiental. El segundo punto se refiere a las actividades cubiertas por la exención de licenciamiento ambiental. En ese contexto, es esencial

³ Davi Bomtempo, gerente ejecutivo de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), destaca que la concesión de licencias ambientales en Brasil se enfrenta a obstáculos que dificultan su adecuado funcionamiento. Señala que los principales obstáculos son la excesiva burocracia, la superposición de competencias, la complejidad de la normativa, la inseguridad jurídica y la falta de claridad en los procedimientos. Bomtempo aboga por la desburocratización y sugiere que, para los procesos de bajo impacto, sería viable un enfoque más ágil, moderno y racional. Esas consideraciones se hicieron durante una reunión conjunta de la Comisión de Medio Ambiente (13ª) y la Comisión de Agricultura y Reforma Agraria (9ª) el 31 de mayo de 2023 (TV Senado, 2023).

⁴ Durante una reunión conjunta de las Comisiones de Medio Ambiente y Agricultura y Reforma Agraria, la senadora Tereza Cristina defendió la urgente necesidad de una legislación que actualice el proceso de concesión de licencias ambientales, subrayando que lo ideal no debe ser enemigo de lo bueno y que el proyecto puede mejorarse posteriormente en el Senado. Mauren Lazzaretti, presidenta de Abema, destacó la urgencia de aprobar el PL 2.159/2021 como un avance importante y enfatizó el uso de la tecnología para agilizar y hacer más eficiente el proceso. El senador Confúcio Moura reforzó que, desde la Constitución de 1988, Brasil carece de una ley general para la concesión de licencias ambientales, lo que ha dado lugar a una legislación fragmentada que dificulta la vida del sector productivo (TV Senado, 2023).

considerar las categorías de actividades que entran en este régimen y si esa medida se ajusta al marco jurídico vigente.

Un análisis inicial sugiere que esa medida podría beneficiar a los pequeños emprendedores, permitiéndoles poner en marcha sus negocios sin tener que enfrentarse a un largo y complejo proceso de concesión de licenciamientos. Ejemplos claros son actividades como la agricultura familiar y la acuicultura, así como los proyectos de vivienda social. De igual modo, podría estudiarse la posibilidad de eximir del requisito de licencia a determinadas obras públicas o de interés público, con el fin de agilizar y reducir los costes de las mismas. Esa medida podría evitar los cuestionamientos y retrasos frecuentes en el proceso de licenciamiento, especialmente en proyectos relacionados con la infraestructura de saneamiento básico. Por último, se menciona la exención de licenciamiento para obras de naturaleza militar – muchas veces realizadas con urgencia –, lo que puede justificar la dispensa del licenciamiento, dependiendo del caso.

Dicho eso, ¿cuál sería el mayor contratiempo observado a partir de esa disposición? La polémica suscitada por el art. 8 del proyecto de ley está relacionada con la regulación, mediante una norma general, de la liberación total de licencia ambiental para determinados tipos de empresas, teniendo en cuenta únicamente las categorías de actividades. La medida en cuestión descuida aspectos como las especificidades locales, el bioma, la cuenca hidrográfica y las posibles vulnerabilidades sociales y ambientales⁵.

La propuesta se limita a presentar una lista de actividades que pueden quedar exentas de licencia, sin tener en cuenta que algunas de esas actividades pueden tener un impacto significativo en el medio ambiente. Por ejemplo, hay una exención de licencia para una serie de situaciones mencionadas en la exposición descriptiva del apartado 8, como los sistemas y plantas de tratamiento de agua y aguas residuales, las plantas de clasificación de residuos sólidos y los servicios destinados a mantener y mejorar las infraestructuras, incluido el dragado. Aunque tales actividades puedan, en ciertos casos, tener carácter urgente o no representar un gran impacto ambiental, también pueden ser perjudiciales y, por tanto, requerir una licencia. Por consiguiente, habría que replantearse la exención genérica, basada en tipologías de emprendimientos.

Para ejemplificar y clarificar la crítica presentada, se citan las subsecciones IV y V, que tratan de la exención de licencia para obras e intervenciones de

⁵ En una audiencia pública, André Lima, secretario extraordinario de Control de la Deforestación y Ordenamiento Ambiental (MMA), explicó que la propuesta del proyecto de ley da prioridad al tamaño y los procedimientos de la concesión de licencias ambientales y elimina la importancia central de la adecuación, la vocación y las vulnerabilidades de los territorios (TV Senado, 2023).

emergencia en respuesta a colapsos de infraestructuras, accidentes o catástrofes, así como las de carácter urgente para prevenir daños ambientales inminentes – el carácter de emergencia de la intervención no permite someterla a un proceso de licencia por las vías normales (Brasil, 2021g). No obstante, debe tenerse en cuenta que la disposición no exige la presentación y elaboración de informes detallados por profesionales cualificados, que sería un requisito indispensable a efectos del control del acto realizado. Tal requisito no sólo ayudaría a justificar la aparición del acto, sino que también permitiría una comprensión completa de la empresa llevada a cabo, especialmente en términos de su estructura, su potencial de daño y su impacto en las comunidades vecinas.

Es importante subrayar que la urgencia del emprendimiento no significa que no sea necesario llevar a cabo evaluaciones técnicas detalladas, destinadas a analizar de forma precisa y exhaustiva la (in)seguridad del emprendimiento. De lo contrario, se autorizaría un sistema que contradice la finalidad misma de las obras de emergencia, especialmente en términos de precaución y protección de la integridad del patrimonio social, medioambiental y jurídico que pretenden proteger⁶.

La crítica apunta, por tanto, a la definición por el legislador de los tipos de empresas como único criterio de exención. Tal parámetro no simplifica ni viabiliza las actividades, sino que descalifica el proceso de concesión de licenciamiento ambiental y, en consecuencia, la capacidad estatal para controlarlo. Un proyecto destinado a establecer un marco reglamentario para el licenciamiento ambiental debe enfatizar su importancia como instrumento para el desarrollo social, económico y ambiental, de acuerdo con los principios del derecho ambiental. Sin embargo, el enfoque adoptado en el art. 8 acaba reduciéndolo a un mero obstáculo burocrático⁷.

⁶ Por motivos de brevedad, no se entra en detalles; sin embargo, se considera una posible solución a esa cuestión lo dispuesto en el artículo 36, apartado 2, del Decreto n. 47.749/2019, del estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 2019). Esa disposición establece que, en circunstancias de emergencia, es admisible realizar intervenciones ambientales sin la autorización previa del órgano competente, siempre que se comunique formalmente con antelación a dicho órgano. El párrafo inicial define los casos considerados de emergencia, que abarcan el riesgo inminente de degradación ambiental, particularmente en lo que respecta a la flora y la fauna, así como a la integridad física de las personas, además de situaciones que puedan comprometer los servicios públicos esenciales, como el suministro de agua, el saneamiento, el transporte y la energía. A continuación, se estipula que el responsable de la intervención de emergencia debe iniciar el proceso de regularización ambiental en un plazo máximo de 90 días tras la comunicación previa al organismo ambiental. Por último, el párrafo 3 establece que, en los casos en que no se confirme el carácter de emergencia de la intervención o en ausencia de regularización dentro del plazo establecido, se aplicarán las sanciones administrativas pertinentes al responsable y se notificará al Ministerio Público lo ocurrido.

⁷ Término utilizado por André Lima, Secretario Extraordinario de Control de la Deforestación y Ordenamiento Ambiental (MMA) (TV Senado, 2023).

En ese sentido, es necesario mencionar la axiología inherente al análisis propuesto en este trabajo, en la medida en que los principios que rigen el derecho ambiental también deben, en consecuencia, regir el procedimiento de licenciamiento ambiental. Siguiendo esa lógica, el Principio de Obligatoriedad de Intervención de los Poderes Públicos establece que éstos tienen el deber de gestionar los bienes ambientales de uso común de las personas y de ejercer un control para mejorar la calidad del medio ambiente. Por lo tanto, la exención de licencia prevista en el proyecto implica la omisión del Poder Público en su papel de supervisión de las actividades que puedan causar la degradación ambiental.

Además, al considerar la falta de previsión de estudios o procedimientos específicos que deban preceder al inicio de las actividades enumeradas en el Art. 8, y la falta de análisis o intervención previa del Poder Público en la explotación de los recursos naturales, queda claro que el legislador se enfrenta directamente al principio de precaución. Ese principio, que tiene su origen en el Derecho alemán (*Vorsorgeprinzip*) y se concreta en el primer párrafo del art. 225 de la CF de 1988, expresa la preocupación por la necesidad de evaluar previamente las consecuencias ambientales de los proyectos y emprendimientos en curso de realización (Antunes, 2005).

Así, el principio de precaución se aplica mediante análisis técnicos y científicos, basados en protocolos reconocidos por la comunidad internacional. En otras palabras, se manifiesta a través de las diversas normas que guían la evaluación del impacto ambiental de las distintas empresas, aunque sólo puedan causar daños potenciales al medio ambiente (Antunes, 2005).

Del mismo modo, sin información ni investigación organizadas no hay prevención – y sin prevención no hay protección ambiental⁸. El licenciamiento ambiental es un reflejo práctico del cumplimiento del principio de prevención, en la medida en que no es una medida cautelar que conduzca a la creación práctica de planes dirigidos al cumplimiento de la política pública ambiental. El principio de prevención se basa en el supuesto de que es necesario tener un conocimiento previo de los impactos ambientales para establecer con seguridad un conjunto de medidas destinadas a evitar o mitigar los daños durante la ejecución del proyecto.

Uno de los principales retos a la hora de aplicar el principio de prevención reside en su aplicación efectiva, que a menudo no manifiesta plenamente sus efectos jurídicos, de modo que las continuas violaciones de esa obligación siguen siendo una de las principales dificultades a las que se enfrenta el derecho medioambiental

⁸ Al relacionar el principio de prevención con el instituto de la deferencia tácita previsto en la legislación portuguesa, Machado (2013) y Gomes y Leong (2023) presentan observaciones relevantes.

contemporáneo. Conviene subrayar que, si bien las consideraciones económicas y de desarrollo tienen su lugar a la hora de evaluar el cumplimiento de la prevención, no deben servir de pretexto para incumplir este principio, como se desprende de la propuesta sometida a examen.

Además, como derivación de los aspectos antes mencionados, el art. 8 presenta una lista de actividades y emprendimientos que, en su mayoría, requieren discusiones en consejos ambientales estaduais y municipales u otros órganos del Sisnama, con la participación de la sociedad civil y organizaciones interesadas. En el proceso de concesión de licencias, sería posible cumplir ese requisito. No obstante, tal y como se establece en la propuesta, no existe ninguna previsión que permita la inclusión de la participación popular o la obtención de dictámenes de los órganos del Sisnama cuando sea necesario, lo que constituye una flagrante violación del principio de participación.

Además, la Constitución Federal consagra el principio de la prohibición de regresión o prohibición de protección insuficiente en el art. 222, § 1, III, que establece la imposibilidad legal de cambios legislativos que reduzcan el nivel de protección ambiental otorgado a los espacios especialmente protegidos en razón de sus valores ecológicos. El STF, en su más reciente jurisprudencia, ha reiterado ese principio, prohibiendo la elaboración de normas que, en la práctica, resulten en un estándar de protección ambiental inferior al mínimo exigible.

En el juicio de la ADI n. 4.717, Informando Justicia Cármen Lúcia destacó lecciones sobre el principio de la prohibición de retroceso socio-ambiental. En su voto, resaltó que el principio de prohibición de retroceso socioambiental deriva directamente del principio de prohibición de retroceso social, que impide que el núcleo esencial de los derechos sociales ya conquistados y hechos efectivos por medidas legislativas sea simplemente eliminado por la acción estatal (Brasil, 2018).

Sarlet y Fensterseifer (2013) advierten de que la aplicación del principio de prohibición del retroceso socioambiental no debe paralizar la acción legislativa y administrativa. Sostienen que es necesario dejar a los poderes públicos un cierto margen de discrecionalidad en materia medioambiental, sin enlucir los ajustes y restricciones necesarios. Aunque los derechos socioambientales requieren protección, ésta no debe ser absoluta hasta el punto de impedir la adaptación y evolución de las normas para garantizar la salvaguarda eficaz de otros derechos fundamentales.

En ese caso, no se trata sólo de prohibir la creación de leyes más permisivas o simplificadas. El quid de la cuestión reside en la elaboración de normas que ponen en peligro el contexto de la protección ambiental. Es el caso de la propuesta

mencionada, que pretende principalmente eliminar la licencia ambiental para determinadas categorías de actividades. Ese instrumento es fundamental para la gestión, el control y la mitigación de los daños resultantes de la explotación de los recursos naturales. Por lo tanto, la medida es claramente inconstitucional.

Con tal propósito, se entiende que, en circunstancias particulares y bien definidas, sujetas a las especificidades de cada caso, es factible dispensar de los requisitos de licencia mediante decisión administrativa del órgano competente. Esa medida se justifica cuando se comprueba que la actividad en cuestión no causa contaminación o no tiene potencial para afectar el bienestar social. No obstante, es esencial que esa decisión esté respaldada por criterios científicos sólidos y parámetros técnicos objetivos.

Así, el art. 8, tal y como está redactado, al presentarse como una norma general que abarca tipologías genéricas de actividades, empresas u obras, provocará con toda probabilidad una mayor inseguridad jurídica, teniendo en cuenta la creciente tendencia a la litigiosidad en futuros casos concretos.

La propuesta, en su configuración actual, muestra una discrepancia con los principios establecidos en la CF/88 y con los fundamentos básicos del Derecho Ambiental. Tal discrepancia es aún más notable si se tiene en cuenta la orientación jurisprudencial consolidada por el STF, que ha enfatizado reiteradamente la relevancia de los principios que rigen la protección ambiental, tales como el principio del medio ambiente ecológicamente equilibrado, el principio de prohibición del retroceso y los principios de prevención y precaución (Brasil, 2020). De hecho, el enfoque actual de la propuesta, al no respetar debidamente estos preceptos, suscita preocupaciones en cuanto a su compatibilidad con el marco jurídico-ambiental nacional y con los compromisos internacionales asumidos por Brasil. Además, se ignora la jurisprudencia consolidada que destaca la importancia de preservar el equilibrio ambiental y evitar retrocesos normativos que comprometan la protección del medio ambiente.

Mientras tanto, considerando las propuestas de enmiendas ya presentadas⁹ sobre el contenido del art. 8, inicialmente se adhiere a la propuesta elaborada en la Enmienda Modificativa n. 20 por el senador Jaques Wagner (Brasil, 2021b), que fue aceptada en su totalidad por la Comisión de Medio Ambiente (CMA, 2023). Esa enmienda tiene por objeto incluir en la lista del art. 8 del proyecto las obras militares, que ya están exentas de licencia; las actividades que no afectan

⁹ Cuatro enmiendas proponen modificaciones en el texto del art. 8. Son las siguientes: Enmiendas n. 33 y n. 20 (Brasil, 2021e; Brasil, 2021b), que pretenden eliminar proyectos de la lista de exenciones; la enmienda n. 29 (Brasil, 2021d), que añade actividades a la lista; y la enmienda n. 49 (Brasil, 2021f), que propone la exclusión completa del artículo para eliminar las exenciones.

a los recursos ambientales; las obras e intervenciones de emergencia en casos de catástrofe pública y las intervenciones urgentes destinadas a prevenir daños ambientales, estando las dos últimas condicionadas a la presentación de un informe técnico de las acciones realizadas.

Se cree que esa propuesta se ajusta más estrictamente a los preceptos constitucionales y a los principios del Derecho Ambiental, al reconocer la licencia ambiental como instrumento de equilibrio entre la explotación y la conservación de los recursos naturales, cuya exención se establece con carácter excepcional. En el caso de emprendimientos que no causan un impacto relevante en el medio ambiente, se considera pertinente explorar alternativas orientadas a mejorar el proceso de concesión de licencias, a fin de hacerlo más eficiente y adecuado para esas actividades, como se demostrará más adelante; sin embargo, su exención total no puede interpretarse como una forma de modernización, ya que, por el contrario, representa su descalificación.

Con ello, se puede afirmar que la medida de exención de licenciamiento¹⁰, sin criterios técnicos claros, pero basada en la naturaleza de la actividad, representa un retroceso legislativo injustificado. Eso puede aumentar la inseguridad jurídica y promover aún más la judicialización en casos concretos. Por lo tanto, se sugiere una revisión de la propuesta actual, con el fin de armonizarla con los principios constitucionales y la jurisprudencia consolidada, garantizando una legislación ambiental que esté en conformidad con las leyes y los compromisos asumidos por el país en materia de protección del medio ambiente.

3.3.2 Delegación de competencias reguladoras complementarias a los estados y municipios (art. 4, § 1, art. 8, II y III): ¿criterio de especialidad o guerra federativa?

El art. 4, § 1, del PL 2.159/2021 estipula la competencia de los entes federativos para definir los tipos de actividades y proyectos sujetos a licencia ambiental, teniendo en cuenta la naturaleza, la ubicación, el tamaño y el potencial

¹⁰ El art. 9 del PL 2.159/2021 también prevé la exención de la licencia ambiental, sin embargo, se centra directamente en las actividades agrícolas y ganaderas y presenta tres problemas principales: (i) no aclara si las actividades conexas, como el tratamiento de efluentes y el uso de pesticidas, también están exentas, lo que puede causar problemas en el futuro; (ii) vincula la exención a la regularización por el Registro Ambiental Rural (CAR), cuyo proceso de homologación está lejos de concluir, con solo el 3 % de los análisis realizados hasta ahora; y (iii) considera la propiedad «en regularización» para la exención, lo que es problemático, ya que la mayoría de los inmuebles no están homologados. Además, el procedimiento simplificado para la concesión de licencias para la ganadería intensiva y la consideración de las presas de pequeño tamaño como de utilidad pública, sin una justificación adecuada, agravan los impactos ambientales. En resumen, esa legislación favorece a la agroindustria al reducir el control previo sobre sus impactos socioambientales, lo que da lugar a una falta de control de la protección ambiental por parte del ente federativo (Brasil, 2021g).

contaminante¹¹. En otras palabras, se concede a los estados y municipios la prerrogativa de definir los parámetros relativos a la concesión de licencias ambientales a determinados emprendimientos con impacto ambiental.

Actualmente, el art. 8, I, de la PNMA, estipula que corresponde al Conama establecer normas y criterios para la concesión de licencias a actividades efectivamente o potencialmente contaminantes (Brasil, 1981). Así, el Conama determina las categorías de proyectos sujetos a procesos de concesión de licencias ambientales y, a pesar de que existen fallos en este proceso, tiene en cuenta la naturaleza, la ubicación, el tamaño y el potencial contaminante de los proyectos, promoviendo la participación plural de la sociedad en el proceso de toma de decisiones.

De ese modo, la primera cuestión relacionada con la propuesta enumerada por el § 1 del art. 4 del PL en oposición a la coyuntura actual consiste en la distorsión intrínseca a la propuesta, que se presenta como una Ley General de Licenciamiento Ambiental. Ocurre que, si el propósito del PL 2.159/2021 es establecer una norma federal amplia y más uniforme sobre la concesión de licenciamiento ambiental, es imperativo, para ello, que defina orientaciones básicas para los demás entes federativos en un espectro de incidencia nacional. En ese sentido, el § 1 del art. 4, al delegar tales atribuciones, se opone a la propia justificación del proyecto, en la medida en que no adopta criterios ambientales predefinidos en cuanto a la naturaleza y el procedimiento del proceso de licenciamiento ambiental (ya sea trifásico o simplificado), dejando esa tarea a los estados y municipios. Incluso el Ibama (2017)¹² se ha pronunciado sobre esa cuestión, afirmando que un proyecto con determinadas características puede estar sujeto a un proceso trifásico con EIA/Rima en una unidad, mientras que una actividad similar en otra unidad puede estar sujeta únicamente a un término de adhesión y compromiso, lo que contradice el objetivo de una ley general.

Por lo tanto, es evidente la antinomia de la disposición mencionada anteriormente en relación con el alcance del proyecto. A continuación, se analiza las repercusiones de esa delegación de competencias.

¹¹ Art. 4. La construcción, instalación, ampliación y operación de actividades o proyectos que utilicen recursos ambientales, que sean efectivamente o potencialmente contaminantes o que puedan, de cualquier forma, causar degradación del medio ambiente, están sujetas a una licencia ambiental previa ante la autoridad licenciadora integrante del Sisnama, sin perjuicio de las demás licencias, concesiones y autorizaciones pertinentes. § 1 Las entidades federativas deberán definir los tipos de actividades o proyectos sujetos a licencia ambiental, respetando las atribuciones previstas en la Ley Complementaria n. 140, de 8 de diciembre de 2011, actualizadas siempre que sea necesario y observando lo dispuesto en los arts. 8 y 9 de dicha Ley (Brasil, 2021g).

¹² Aunque dicho documento se refiere al antiguo proyecto de ley de la Cámara de Diputados, la crítica sigue siendo válida para el proyecto actual, ya que se mantiene la disposición con el mismo contenido.

La razón, aunque implícita, de los argumentos que sustentan esa medida parece basarse en la necesidad de conferir una mejor calificación y más especificidad al procedimiento de licenciamiento ambiental, de acuerdo con la región de interés y sus necesidades. En tesis, esos entes beneficiarios de la delegación tienen mayor capacidad para definir los tipos de actividades y proyectos sujetos a licencia ambiental, teniendo en cuenta la incidencia local y la posibilidad de establecer criterios más específicos de acuerdo con el contexto de cada localidad.

Sin embargo, delegar a los órganos estatales y municipales la competencia para definir qué tipos de proyectos estarán exentos de licencia ambiental puede generar desequilibrios federativos y acentuar las desigualdades en la gestión del medio ambiente. Eso se debe a que, sin un parámetro legitimador, surge la posibilidad de crear políticas de incentivo o atractivas para determinados proyectos en determinados estados de la Federación, sin tener en cuenta la protección medioambiental debido a los diferentes criterios adoptados para tal fin (Brasil, 2024). Según un dictamen suscrito por las organizaciones ecologistas Greenpeace, World Wide Fund for Nature (WWF) y otras, esa disposición es problemática, ya que puede dar lugar a una “carrera por la flexibilización ambiental”¹³ entre los entes federativos para atraer inversiones, sin tener en cuenta la legislación vigente (Greenpeace Brasil *et al.*, 2021, p. 1, traducción libre).

Así pues, el problema radica en el hecho de que, al no existir normas claras, los distintos estados pueden adoptar criterios diferentes, lo que da lugar a niveles desiguales de protección ambiental. Por lo tanto, el establecimiento de marcos más seguros y directrices más estrictas y uniformes puede garantizar una protección ambiental coherente y eficaz. A modo ilustrativo, se pueden observar los efectos de la política descentralizadora sobre la legislación ambiental, tomando como ejemplos los estados de Minas Gerais y Rio Grande do Sul. En los últimos años, esos estados han implementado medidas que han flexibilizado sus regulaciones ambientales, lo que ha hecho que sus territorios sean más vulnerables a los desastres ambientales. Actualmente, se enfrentan a situaciones alarmantes y trágicas, que sirven de escenario para fenómenos naturales desencadenados por acciones antropogénicas.

En 2019, el gobernador de Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, afiliado al Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), un partido de centro-derecha con una ideología orientada al liberalismo económico, eliminó casi 500 artículos del Código Estatal de Medio Ambiente (Neves, 2024). Justificó esa medida como una forma de fomentar el espíritu emprendedor. En mayo y junio de 2024, el estado

¹³ Del original: “corrida pela flexibilização ambiental”.

de Rio Grande do Sul sufrió uno de los desastres naturales más graves de Brasil en el siglo XXI. Se registraron más de 100 muertes, mientras que aproximadamente 1,9 millones de personas se vieron afectadas por las intensas lluvias que azotaron la región (Scaff, 2024). Paralelamente, en Minas Gerais, el gobernador Romeu Zema, afiliado al Partido Novo, caracterizado por un enfoque privatista y empresarial, ha implementado desde el inicio de su gestión una política de intensificación de la flexibilización de las normas de control ambiental. Ese proceso se centra especialmente en la revisión de las normas para la concesión de licencias a grandes empresas, con especial énfasis en las actividades mineras. Cabe señalar que Minas Gerais cuenta con la mayor concentración de estructuras de presas para actividades mineras, con un total de 121 construcciones de este tipo y, de ellas, según la Agencia Nacional de Minería (ANM), 29 se encuentran en estado de alerta¹⁴.

Los ejemplos de esos dos estados evidencian que la disposición contenida en el § 1 del art. 4, insertada en el PL en análisis, representa una medida de extrema temeridad, que se justifica en virtud de la influencia de intereses políticos en la conducción de la política ambiental, los cuales se entrelazan con las agendas de naturaleza económica. En otras palabras, es habitual que la agenda medioambiental se utilice como herramienta política con el propósito específico de favorecer determinados proyectos por parte de los entes federativos. Siguiendo esa línea de razonamiento, en lo que respecta a la delegación de competencias establecida por el art. 4, § 1, en lugar de adoptar criterios más precisos y conformes con los principios del PNMA, teniendo en cuenta las particularidades de cada estado y municipio brasileño, dicha disposición plantea la posibilidad de crear un verdadero caballo de Troya en favor de los intereses del poder en ejercicio. Eso podría dar lugar a la desintegración y el debilitamiento de todo el proceso de concesión de licenciamiento ambiental.

Es evidente que la mera delegación de competencias a los entes federativos no implica, por sí sola, una violación de los principios del Derecho Ambiental o de los axiomas constitucionales, ya que la propia Constitución Federal prevé el modelo de federalismo cooperativo ecológico. Sin embargo, considerando los posibles efectos derivados de la propuesta que pretende delegar las atribuciones de los órganos del Sisnama a los entes federativos, se puede constatar, sin perjuicio de la vulneración de otros principios no citados expresamente, una violación directa de los principios de precaución y prevención.

¹⁴ Minas Gerais es el estado brasileño que ha quedado marcado por dos de las mayores tragedias medioambientales y humanas del país: la rotura de la presa de residuos de Mariana, en el río Doce, en noviembre de 2015, y el colapso de la presa B1 de la mina Córrego do Feijão, en Brumadinho, ocurrido en enero de 2019.

De ese modo, es obligatorio establecer una orientación nacional, so pena de reducir progresivamente el índice de protección ambiental. El órgano responsable de la política ambiental (Ministerio del Medio Ambiente – MMA) debe encargarse de los estudios necesarios para formular esa normativa a nivel nacional. Por su parte, el Conama debe ser el responsable de definir las directrices sobre los tipos de proyectos que estarán exentos de licencia en todo Brasil, con el fin de evitar la adopción de criterios muy dispares entre los estados y, además, la adopción de políticas regionales de incentivo en detrimento de la protección ambiental. De lo contrario, cuanto menor sea el rigor de la política ambiental adoptada por la entidad federativa, mayor será el potencial para atraer inversiones, lo que podría provocar una escalada en la flexibilización de los requisitos de concesión de licencias, con graves perjuicios para la protección ambiental.

3.3.3 Licencia Ambiental por Compromiso y Adhesión (LAC)¹⁵: ¿Simplificación o desadministrativización?

El PL 2.159/2021 prevé nuevas modalidades de licencia ambiental además de las ya reconocidas por la Resolución Conama n. 237/97: LP, LI y LO (Conama, 1997). La Licencia Ambiental Única (LAU) (art. 5, IV)¹⁶, la Licencia de Operación Correctiva (LOC) (art. 5, VI)¹⁷ y la Licencia por Adhesión y Compromiso (LAC) (art. 5, V) son modalidades que se utilizarán en procedimientos simplificados, según lo previsto en el PL¹⁸. Esta última será objeto de debate en esta investigación,

¹⁵ Las disposiciones del proyecto que prevén la LAC son: art. 3, XXIV; art. 5, V; art. 9, § 5; art. 17, II, c y III; art. 21, §§ 1 y 4, art. 22, §§ 1 y 2.

¹⁶ La LAU consiste en un tipo de licencia que se concede en una sola etapa. En este caso, se analizarán la instalación, la ampliación y la operación de la actividad o el proyecto, además de las condiciones ambientales, incluso para su desactivación. Según Ana Maria de Oliveira Nusdeo, profesora de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la USP, la LAU prevé la aglutinación de las etapas de la licencia trifásica. Eso está permitido por las legislaciones estatales, pero, en general, para proyectos de menor impacto. Cabe destacar que los cambios en la legislación del estado de Minas Gerais permitieron que la presa de Brumadinho ampliara su capacidad autorizada mediante este procedimiento simplificado, pocos años antes del desastre (Nusdeo, 2021).

¹⁷ La LOC regulariza la actividad o el proyecto que opera sin licencia ambiental, mediante el establecimiento de condiciones que permiten su continuidad de conformidad con las normas ambientales. En resumen, la crítica a este tipo de licencia radica en la posibilidad de fomentar irregularidades, ya que permite que los proyectos se inicien sin cumplir con la legislación y luego se busque su regularización. Según Nusdeo (2021), la LOC se concede a proyectos que operan sin la debida licencia, es decir, ilegalmente. Aunque las licencias correctivas se conceden en el marco de la legislación vigente, su carácter es excepcional. Al elevarla a una modalidad descrita junto con las demás, el PL induce a su naturalización, lo que desvirtúa el carácter preventivo de la licencia ambiental (Nusdeo, 2021).

¹⁸ Art. 5, IV, V y VI, y art. 21 do PL 2.159/2021.

dadas sus características, sus repercusiones prácticas y por tratarse de una licencia que, según la disposición actual del proyecto, figurará como norma en el procedimiento de concesión de licenciamiento ambiental.

La LAC¹⁹ consiste en una licencia autodeclaratoria emitida mediante una simple declaración de adhesión y compromiso del empresario con los requisitos preestablecidos por la autoridad licenciante. Se trata de una licencia automática, sin necesidad de que el empresario presente un estudio medioambiental y sin control previo por parte del organismo medioambiental. El art. 21 del PL 2.159/2021 establece las condiciones para la aplicación de la LAC: (i) la actividad o el proyecto no pueden causar una degradación significativa del medio ambiente; (ii) deben conocerse previamente: (a) las características generales de la región de implantación; (b) las condiciones de instalación y funcionamiento de la actividad o el proyecto; (c) los impactos ambientales del tipo de actividad o proyecto; y (d) las medidas de control ambiental necesarias; (iii) no se puede producir la supresión de la vegetación autóctona, lo cual depende de una autorización específica (Brasil, 2021g). Además, el art. 17, V, prevé la necesidad de un Informe de Caracterización del Emprendimiento (RCE), que contenga información técnica sobre la instalación y el funcionamiento de la actividad o el emprendimiento (Brasil, 2021g).

En consecuencia, se observa que, salvo aquellas actividades calificadas como degradantes para el medio ambiente —para las que la Constitución exige “estudio de impacto ambiental”²⁰—, la Licencia Ambiental por Adhesión y Compromiso (LAC) puede aplicarse. De ese modo, el procedimiento de licenciamiento en tres fases, que actualmente es la norma vigente, pasará a ser una excepción, siendo obligatorio solo para proyectos con un impacto ambiental significativo. En su lugar, la LAC abarcará los demás proyectos, pudiendo incluir proyectos grandes, medianos y pequeños en el formato actual del PL. Así, si el proyecto se aprueba, la LAC se convertirá en la regla para el procedimiento de concesión de licencias ambiental en Brasil.

La configuración de la LAC en el PL 2.159/2021 parece un intento del legislador de aliviar la máquina estatal ante el masivo procedimiento de licenciamiento ambiental trifásico, que analiza por separado y sucesivamente el proyecto, su instalación y, posteriormente, su operación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en la modalidad LAC, no existe ningún análisis ni proceso de aprobación relativo

¹⁹ Art. 3, XXVI, del PL 2.159/2021 – Licencia Ambiental por Adhesión y Compromiso (LAC): licencia que certifica la viabilidad de la instalación, ampliación y operación de una actividad o empresa que cumpla con las condiciones previstas en esta Ley, mediante una declaración de adhesión y compromiso del empresario con los requisitos preestablecidos por la autoridad licenciante (Brasil, 2021g).

²⁰ Art. 225, § 1, IV, CF/1988.

a los proyectos y sus mecanismos de control de los impactos de la actividad u obra. Según la redacción del PL, la licencia trifásica será menos frecuente, lo que subvertirá la lógica de la concesión de licencias, que es el resultado del ejercicio del poder policial de la administración pública. Aunque los proyectos seguirán estando sujetos a supervisión, esa será siempre aleatoria, lo que dejará muchas infracciones impunes (Nusdeo, 2021).

Es importante destacar que la LAC no es objeto de un debate inédito. Varios estados brasileños ya cuentan con esa modalidad y la aplican en el ámbito de su competencia mediante legislación estatal²¹. Sin embargo, estas disposiciones han sido impugnadas en acciones judiciales, sobre todo por dos motivos. En primer lugar, la supuesta incompetencia de los estados para crear nuevas modalidades de licencia ambiental no previstas en la legislación federal, según, en especial, la Resolución Conama n. 237/1997, que tiene carácter de ley general por derivación, en virtud del art. 8, I, de la Ley n. 6.938/1981. En segundo lugar, por la violación de los principios constitucionales que rigen el derecho ambiental, sobre todo los principios de precaución, prevención, participación, prohibición de retroceso y medio ambiente ecológicamente equilibrado (Conama, 1997).

En cuanto al segundo aspecto, relativo a la base de principios, es importante destacar que el proyecto de ley descuida la necesidad de realizar un diagnóstico ambiental del área en el estudio ambiental e ignora los impactos sobre las poblaciones humanas. La declaración será realizada por el empresario (sistema de auto-declaración), por vía electrónica, sin la debida verificación previa o supervisión por parte de los órganos licenciantes.

Además, otro punto a destacar es la falta de previsión de la validación de los datos por parte de la autoridad licenciante. En el sistema de autodeclaración por parte del emprendedor, la licencia se emite automáticamente tras la adhesión y el compromiso con los criterios preestablecidos y a partir de la presentación de los documentos pertinentes con la declaración del interesado. Eso ocurre sin analizar la documentación adjunta, sin realizar una inspección técnica por parte del órgano ambiental competente y sin tener en cuenta las condiciones ambientales específicas del caso.

En ese sentido, se entiende que dicho modelo da lugar a la subversión del objetivo y los fines del instituto de la concesión de licencias, en contravención de los principios de precaución y prevención y del deber de promover una protección

²¹ La acalorada discusión sobre la competencia, planteada en las Acciones Directas de Inconstitucionalidad frente a las leyes estatales, no será objeto de debate en relación con el PL 2.159/2021 si este se aprueba, dada su *status* de ley federal ordinaria. Por lo tanto, este estudio se limitará a tratar el segundo aspecto objeto de controversia.

ambiental eficaz (Brasil, 2024). Además, la aplicación de la LAC, junto con el §1 del art. 4 del PL 2.159/2021, agrava aún más el problema, ya que los órganos estatales y municipales son competentes para definir los tipos de proyectos que estarán sujetos a la LAC. Eso puede implicar desequilibrios federativos y tratamientos desiguales para el medio ambiente.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe afirmar que es legítimo reconocer la LAC como un instrumento para reducir la burocracia en la concesión de licencias ambientales. Sin embargo, la licencia ambiental, como instrumento de protección de la PNMA, no puede comprometer el control efectivo de las actividades contaminantes. Por lo tanto, se considera inconstitucional la LAC en los términos actualmente previstos en el PL 2.159/2021, propuesto por la Cámara de Diputados, dada la violación directa de los axiomas constitucionales.

Eso no impide, sin embargo, considerar la posibilidad de admitir excepcionalmente la concesión de licencias por adhesión y compromiso. Para ello, es necesario establecer previamente, en un acto normativo de carácter nacional, los límites y criterios generales para la utilización de ese procedimiento. Eso solo debe ocurrir en casos de actividades de pequeña envergadura, bajo potencial contaminante y reducida relevancia ambiental del área/lugar, según las tipologías y parámetros definidos por el Conama, con inversión en control fiscal posterior. En ese contexto, se tiende a estar de acuerdo con el contenido de las enmiendas modificativas n. 19, 28 y 33, presentadas por los senadores Jaques Wagner, Randolfe Rodrigues y la senadora Eliziane Gama, respectivamente (Brasil, 2021a; Brasil, 2021c; Brasil, 2021e).

Las propuestas mencionadas anteriormente no excluyen la posibilidad de aplicación de la LAC, pero establecen la restricción para proyectos con las características mencionadas anteriormente. No obstante, se refuerza la necesidad de que el organismo público invierta en la supervisión a posteriori y en la verificación de la documentación presentada por el empresario, incluso en el caso de proyectos de pequeña envergadura y bajo potencial contaminante, so pena de que el Estado renuncie a su deber de control efectivo de la protección medioambiental y viole directamente el principio de participación del poder público, entre otros principios del Derecho Ambiental.

Por otra parte, se entiende que, además de que la LAC es un instrumento que puede, de hecho, simplificar el procedimiento de concesión de licencias, es urgente la emisión de una norma federal sobre el tema, ya sea para suprimirla o para regularla. Eso se debe a los diversos casos de judicialización, en particular las Acciones Directas de Inconstitucionalidad relacionadas con las legislaciones

estatales que prevén la LAC, lo que genera una gran inseguridad jurídica en el país y disparidad entre los entes.

En las legislaciones vigentes que establecen criterios de muy baja protección ambiental, es posible observar normas que permiten la aplicación de la LAC para proyectos y actividades de pequeño y mediano tamaño, con un potencial contaminante pequeño y mediano. Algunos ejemplos son la LAC prevista en la Política de Medio Ambiente y Protección de la Biodiversidad del Estado de Bahía (Ley n. 10.431/2006) y la Licencia Ambiental Simplificada (LAS) del estado de Minas Gerais (art. 13, IV, del Decreto n. 47.383/2018), entre otras.

En ese contexto, la previsión de la LAC en la normativa federal se convertirá, en caso de ser aprobada, en obligatoria para uniformizar y conferir mayor seguridad jurídica a la Política Ambiental. Mientras tanto, la fatiga procesal observada en el contexto brasileño no puede utilizarse como justificación para una desburocratización excesiva que comprometa la protección ambiental.

3.3.4 Declive en la participación de los Órganos de Interés Ambiental: ¿desmantelamiento de las instituciones o celeridad?

En la sección VII, art. 38 y siguientes, el PL 2.159/2021 trata de la participación de las autoridades implicadas, es decir, los organismos o entidades que, en los casos previstos en la legislación, pueden pronunciarse sobre la concesión de licencias medioambientales en lo que respecta a los impactos de la actividad en tierras indígenas o quilombolas, sobre el patrimonio cultural protegido o sobre las unidades de conservación de la naturaleza. En otras palabras, el art. 3, III, del PL nombra implícitamente, sin excluir a otros, a la Fundación Nacional del Pueblo Indígena (Funai), el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), el Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN) y la Fundación Palmares²².

En este tema específico, se adoptará un enfoque contrastante, comenzando por los puntos defendidos por los empresarios y, a continuación, se enumerarán los puntos planteados por los ambientalistas. En defensa del sector industrial, Werner Grau Neto, en la primera audiencia pública sobre dicho PL, defiende la necesidad de una correlación eficiente entre el licenciante y los intervinientes, con el fin de lograr un proceso más armonioso y menos burocrático (TV Senado, 2023). Werner Grau (TV Senado, 2023) sostiene que la concesión de licencias ambientales debe centrarse en cuestiones relacionadas con el proyecto y su

²² Se trata de una fundación federal brasileña para la promoción de la afrobrasilidad.

interacción con el entorno receptor, en lugar de resolver una serie de problemas sociales de Brasil, que tal vez no sean adecuados para ese ámbito. Además, critica la rigidez normativa del proceso de licenciamiento en Brasil —roza lo irracional, afirma—, caracterizándolo como excesivamente inflexible y señalando la necesidad de un modelo más adaptable y menos restrictivo.

El abogado, en su intervención en la audiencia pública, defiende el mantenimiento de la sección VII del PL 2.159/2021 que, en resumen, no vincula la decisión de la autoridad licenciante a la manifestación de las autoridades involucradas; estipula plazos ajustados²³; establece que la ausencia de manifestación en el plazo previsto no obstaculiza la continuidad del proceso de concesión de la licencia ni impide la expedición de dicha licencia. Además, el proyecto aprobado por la Cámara garantiza la manifestación solo en el ámbito de competencia institucional de las entidades involucradas, define distancias mínimas como áreas que deben considerarse afectadas y excluye áreas de influencia indirecta. Prevé, además, restricciones en relación con las tierras indígenas con demarcación²⁴ homologada o sujeta a prohibición debido a la ubicación de indígenas aislados, así como áreas tituladas a los remanentes de las comunidades quilombolas.

Para comprender los contornos de esa propuesta, es necesario, en primer lugar, reflexionar sobre quiénes son las personas que, de hecho, participan en el proceso de toma de decisiones, así como aquellas que históricamente han sido relegadas a un lugar de inferioridad. Para comprender esa idea, se aborda la visión de Krenak (2022)²⁵ y lo que él denomina humanidad, (auto)declarada superior y ajena a su Otro/naturaleza. Según él, en el espectro de la cultura dominante, se considera que la vida humana es la única forma de vida válida, que debe garantizarse en el planeta Tierra, descartando las demás, a menos que representen algún beneficio económico. Krenak (2022) explica que la humanidad se está desligando de una manera tan absoluta de ese organismo que es la Tierra, en el sentido de que los únicos núcleos que aún consideran que deben aferrarse a ella son aquellos que quedaron medio olvidados en los bordes del planeta, en las riberas de los ríos, en las costas de los océanos, en África, en Asia o en América Latina. “Son caiçaras,

²³ Plazo de 30 días prorrogable por otros 10 días – art. 39, § 1 del PL 2.159/2021.

²⁴ Además, el análisis de las tierras indígenas y quilombolas solo tiene en cuenta, a efectos de concesión de licencias, aquellas que están homologadas y tituladas. Eso dejaría desprotegido al 32 % de las tierras indígenas y al 92 % de los territorios quilombolas de Brasil (MAB, 2023).

²⁵ Krenak es un activista y escritor indígena originario de Itabira, Minas Gerais, en la región del valle del río Doce, una zona gravemente afectada por la rotura de la presa de Mariana en 2015. Desempeñó un papel crucial en las luchas de las décadas de 1970 y 1980, que dieron lugar al “capítulo de los indios” de la Constitución brasileña de 1988, que garantiza formalmente los derechos indígenas a la cultura tradicional y a la tierra (Krenak, 2022).

indígenas, quilombolas, aborígenes: la subhumanidad”²⁶ (Krenak, 2022, p. 21-22, traducción libre).

Esa visión transmite la idea de que existen parias en el contexto cultural, social y ambiental y que, a quienes se resisten al programa desarrollista, se les imponen maniobras de silenciamiento, ocultación y subalternización, con el objetivo de constituirlos como seres inferiores y, así, explotarlos de manera más intensa y legitimada²⁷. Teniendo en cuenta esa idea y aplicándola al presente estudio, al analizar el art. 38 y siguientes del PL, se puede afirmar que el texto responde predominantemente a los intereses del sector empresarial. Se han establecido limitaciones de tiempo, espacio y forma al derecho de consulta y participación de los pueblos indígenas y tradicionales. De esa forma, dichas comunidades, ya invisibilizadas por el Estado, oprimidas y violentadas, pasan a enfrentarse a un instrumento normativo aún más reaccionario.

El derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado fue reconocido por la Constitución Federal (art. 225, *caput*) como un bien de uso común del pueblo y esencial para una calidad de vida saludable. En ese sentido, el principio de participación determina que el Poder Público debe otorgar una amplia participación a la sociedad en los procesos decisorios que involucren la calidad del medio ambiente, un bien de uso común del pueblo.²⁸. Se trata de quitar a unos pocos la

²⁶ Del original: “São caçaras, índios, quilombolas, aborígenes – a sub-humanidade”.

²⁷ Losurdo (2020) aborda la presencia de la ideología clásica de la tradición colonial, que siempre consideró *res nullius* —tierra de nadie— los territorios conquistados o codiciados y siempre tendió a reducir a las poblaciones indígenas a una insignificancia insignificante.

²⁸ Gomes y Leong (2023) explican que la ponderación de los intereses multifacéticos que se cruzan en este tipo de decisión, la naturaleza colectiva de los bienes ambientales y la participación pública estratégica en la definición imparcial de los objetivos preventivos del acto autorizativo son factores que contribuyen a que el derecho a la participación se considere esencial para la conformación materialmente equilibrada de la relación administrativa autorizativa ambiental. Gomes (2022) también aborda tres derechos principales asociados a la ciudadanía ambiental: (i) el acceso a la información ambiental; (ii) la participación en la toma de decisiones ambientales; y (iii) el acceso a la justicia ambiental. Estos derechos reflejan tanto los privilegios como las responsabilidades de los ciudadanos. Los ciudadanos tienen derecho a ser informados sobre cuestiones ambientales, lo que les permite comprender el impacto de las actividades humanas en el medio ambiente. También tienen el derecho y la responsabilidad de participar en los procesos de toma de decisiones que afectan al medio ambiente, contribuyendo a una gestión más transparente y eficaz. Además, los ciudadanos pueden recurrir a los tribunales si no están de acuerdo con las decisiones medioambientales, garantizando así el cumplimiento de las leyes y la protección de sus derechos. La ciudadanía medioambiental se traduce en un conjunto de derechos y deberes, en cuyo contexto la protección del medio ambiente es una responsabilidad compartida, tal y como se establece en el art. 66, n. 2, de la Constitución de la República Portuguesa (CRP) (Portugal, 1976). En esa lógica de democracia participativa, los ciudadanos deben estar informados y activos, aunque deleguen en representantes la aprobación de las leyes que regulan las actividades medioambientales. De ese modo, pueden contribuir a la toma de decisiones ejecutivas en materia medioambiental y, en caso de desacuerdo, solicitar la revisión de dichas decisiones ante los tribunales.

responsabilidad de la gestión de los recursos ambientales y hacerla recaer directamente sobre toda la sociedad.

Las restricciones observadas en el proyecto de ley refuerzan la memorización sufrida por los pueblos indígenas y tradicionales, ilustrando un contexto de “tensiones y disputas por parte de aquellos que buscan mantener el modelo económico y de desarrollo hegemónico”²⁹ y, en sentido contrario, “la explotación del ser humano y de la naturaleza, con una fuerte desigualdad social y la exclusión de gran parte de la población mundial del acceso a derechos mínimos”³⁰ (Pinto; González Botija; Rios, 2023, p. 13, traducción libre), imponiendo a esa parte de la población una posición de vulnerabilidad social, técnica y financiera.

El caso Samoré (Rodríguez, 2016), que involucra al pueblo indígena U’wa, es paradigmático de un conflicto ambiental originado por visiones divergentes sobre el territorio y el desarrollo. Los U’wa, que consideran su territorio sagrado e inviolable, se opusieron a la explotación petrolera autorizada por el gobierno colombiano mediante una Licencia Ambiental. Esa decisión gubernamental, considerada por los U’wa como una violación de sus derechos fundamentales, provocó una resistencia pacífica, pero firme, con acciones judiciales y manifestaciones públicas. El conflicto, que atrajo la atención internacional, ejemplifica la tensión entre la cosmovisión indígena de protección ambiental y la visión mercantilista de los recursos naturales. La lucha de los U’wa por la preservación de su cultura y territorio dio lugar a la intervención de la Corte Constitucional de Colombia, que reconoció irregularidades en el proceso de consulta previa y tuteló los derechos del pueblo U’wa.

El caso Samoré destaca la importancia de adoptar estrategias jurídicas que garanticen una mejor protección del derecho a la consulta y la participación efectiva, además de asegurar un proceso de licenciamiento ambiental justo y accesible, especialmente para las partes más vulnerables y afectadas por la actividad exploratoria. En esa perspectiva, el Acuerdo de Escazú (CEPAL, 2018) surgió ante la necesidad de promover los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en cuestiones ambientales. Como primer tratado ambiental de América Latina y el Caribe, también es pionero al prever mecanismos específicos de protección para los defensores del medio ambiente, un punto crucial, dado que la región es la más violenta del mundo para ese grupo. Sin embargo, a pesar de su

²⁹ Del original: “tensões e contestações por aqueles que buscam manter o modelo econômico e de desenvolvimento hegemônico”.

³⁰ Del original: “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”.

importancia y de haber sido firmado por Brasil en 2018, el Acuerdo de Escazú aún no ha sido ratificado por el Estado brasileño.

Por lo que se puede concluir, el PL 2.159/2021 contradice la tendencia defendida por el Acuerdo de Escazú y viola varios preceptos constitucionales y tratados internacionales³¹. Las disposiciones del Proyecto de Ley parecen representar un retroceso social en relación con la participación popular y una ofensa al núcleo de la protección del medio ambiente. Ese proyecto refleja una postura del Estado marcada por disputas (Lemos, 2020) sobre áreas protegidas y por la falta de apoyo a las políticas públicas, lo que ha dado lugar a que las comunidades indígenas se conviertan en víctimas de un tercio de los asesinatos a nivel global (França, 2023).

Las políticas de supresión de tierras representan un ataque directo y explícito a los derechos constitucionales de los pueblos y comunidades tradicionales, que luchan por el reconocimiento de sus territorios de ocupación tradicional (ABA, 2020). Esa situación ha dado lugar a violencia y a la aniquilación de pueblos indígenas y quilombolas, agravada por la agenda temporal del STF. Al conferir carácter no vinculante a las manifestaciones de instituciones especializadas, reducir los plazos y restringir el derecho a la participación a las áreas circunscritas a territorios demarcados, se violan los principios de desarrollo sostenible, integración, eficiencia y participación, entre otros. Ese enfoque jerarquiza los bienes jurídicos involucrados y descuida la capacidad institucional que la Funai, la Fundación Palmares y otras entidades de defensa del patrimonio cultural tienen el deber legal de desarrollar para cumplir sus fines (ANPR, 2021).

Ante ese escenario, queda clara la urgencia de revisar los dispositivos 38 a 42 del PL 2.159/2021. Sin embargo, cabe aclarar que incluso la disposición vigente es bastante reticente en cuanto a la garantía de participación de los pueblos indígenas y quilombolas, ya que la efectividad de dicha participación se ve obstaculizada por la disputa por el territorio y, independientemente del texto legal, dicha disputa es desigual y las relaciones de poder son extremadamente asimétricas.

Consideraciones finales

El modelo capitalista de producción y consumo supone una degradación ambiental progresiva, lo que da lugar a una serie creciente de desastres ambientales

³¹ La redacción presentada en la Sección VII del PL 2.159 constituye una violación directa de varias disposiciones de la Constitución Federal de 1988, especialmente el art. 231. Además, se cita el art. 6 de la Convención n. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) y consagrado en decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Saramaka *vs.* Suriname) (Corte IDH, 2007).

y humanos de impacto irreversible. En consecuencia, en medio del panorama de daños ambientales y la urgente necesidad de su preservación ante la escasez de recursos naturales, la lucha librada por los movimientos ecológicos impulsó la redefinición de los métodos de protección ambiental, con el objetivo de crear instrumentos para mitigar los daños derivados de la explotación desenfrenada y depredadora del medio ambiente en el sistema económico actual.

En el contexto de ese debate, la Conferencia de Estocolmo de 1972 fue un hito inicial para la normalización de la protección ambiental, lo que influyó en Brasil, que en 1981 promulgó la Ley n. 6.938, creando la PNMA y el Sisnama (Brasil, 1981). La Constitución de 1988 elevó la protección ambiental a derecho fundamental, exigiendo medidas preventivas eficaces. La PNMA estableció la concesión de licencias ambientales como procedimiento para autorizar actividades con potencial contaminante, regulado por la Ley Complementaria n. 140/2011, que definió las competencias compartidas entre los entes federativos. El licenciamiento se divide en tres fases: licencia previa, licencia de instalación y licencia de operación, y puede adaptarse según el impacto de la actividad, siendo esencial para la preservación ambiental y la garantía de un medio ambiente equilibrado.

Sin embargo, en la situación actual de gestión y aplicación de las licencias ambientales en Brasil, existe una clara división de opiniones. Por un lado, parte del sector empresarial critica la normativa actual por ser demasiado burocrática y lenta, responsabilizándola de la interrupción de grandes proyectos de infraestructura que, en opinión de este sector, perjudican el progreso nacional. Por otro lado, los defensores del medio ambiente destacan que los grandes desastres ambientales y humanos ponen de manifiesto la urgente necesidad de modificar la legislación ambiental, con miras a una regulación más rigurosa y eficaz.

El Proyecto de Ley 2.159/2021, que se está tramitando en el Senado Federal, surge como un intento de unificar la fragmentada legislación sobre licencias ambientales en el país. Actualmente, la ausencia de una normativa consolidada da lugar a normas dispersas y variaciones en los procedimientos entre los estados y municipios. La propuesta tiene por objeto proporcionar una mayor seguridad jurídica y simplificar el proceso, aunque su análisis revela divergencias con respecto al sistema normativo vigente y a la propuesta legislativa presentada inicialmente. Aprobado en la Cámara de Diputados, el PL propone exenciones de licencia para determinadas actividades, distribuye la competencia reguladora entre los entes federativos, introduce licencias autodeclarativas y limita la participación de los órganos ambientales. Esos cambios, aunque pueden acelerar el proceso, también suscitan preocupaciones en cuanto a la eficacia de la protección ambiental.

Así, inicialmente, se realizó un estudio del art. 8 del PL 2.159/2021, que propone la exención de la licencia ambiental para diversas actividades, como proyectos militares, tratamiento de agua y alcantarillado, mantenimiento de infraestructuras, clasificación de residuos sólidos y compostaje de residuos orgánicos (Brasil, 2021g). A partir del análisis del dispositivo, se concluyó que, aunque esa medida tiene por objeto simplificar el procedimiento, dicha exención puede comprometer la capacidad de control ambiental del Estado, ignorando las especificidades locales y las vulnerabilidades ambientales. La propuesta también enfrenta objeciones por no tener en cuenta principios constitucionales, como la prevención, la precaución y la participación pública, además de violar la prohibición de retroceso ambiental.

Además, la propuesta del PL 2.159/2021 incluye la delegación de competencias reguladoras a los estados y municipios, según el párrafo 1 del art. 4 (Brasil, 2021g). Esa disposición permite que esas entidades determinen las categorías de actividades sujetas a licencia ambiental, en contraste con la estructura actual de la PNMA, que centraliza esas directrices en el Conama. La redacción actual de la disposición indica que los estados y municipios tendrán libertad para definir normas reguladoras sin un estándar mínimo compartido. Esa flexibilidad puede dar lugar a una carrera por reducir los requisitos legales ambientales con el fin de atraer inversiones locales. Esa situación podría perjudicar la salvaguarda de los derechos socioambientales y el principio del desarrollo sostenible, lo que llevaría a una rebaja de los estándares de protección ambiental.

Por lo tanto, se entiende que solo mediante un debate democrático y transparente, que garantice la actuación de los consejos ambientales y fortalezca el Sistema Nacional del Medio Ambiente, será posible definir el alcance de la concesión de licencias ambientales de manera eficaz. La medida propuesta en el proyecto de ley es incompatible con este enfoque, ya que elimina la uniformidad de las competencias y definiciones ambientales a nivel nacional, favoreciendo la fragmentación de los parámetros y criterios. Eso da lugar a la precariedad del Sistema Nacional del Medio Ambiente.

La LAC también fue objeto de debate en el PL 2.159/2021. El texto del proyecto introduce una modalidad de licencia ambiental autodeclaratoria, que exime de estudios ambientales previos y del control previo por parte del organismo licenciador para actividades que no sean potencialmente causantes de degradación del medio ambiente (Brasil, 2021g). La LAC tiene como objetivo simplificar el proceso de concesión de licencias, sustituyendo el procedimiento tradicional en tres fases. En el trabajo, se pudo concebir que la LAC, tal y como está prevista en el PL, conlleva dos grandes inconvenientes. En primer lugar, destaca la amplitud

de su aplicación ante la posibilidad de que sea requerida por proyectos de gran, mediano y bajo impacto y envergadura. Además, el segundo punto consiste en su potencial fragilidad ante la fiscalización y los parámetros mínimos de garantía de protección ambiental, lo que contraviene el orden constitucional.

Se confirma el entendimiento de que la previsión de la LAC a nivel federal es importante para la uniformización del instituto entre los entes federativos, pudiendo consolidarse como un instrumento para proporcionar rapidez y eficiencia en el procedimiento de concesión de licencias. Sin embargo, según lo estipulado en el PL, la LAC viola principios básicos del Derecho Ambiental. El procedimiento simplificado debe entenderse como una excepción, aplicable únicamente a proyectos de pequeña envergadura y bajo potencial contaminante, según criterios previamente definidos por el Conama y con inversiones sólidas en control fiscal posterior a su emisión.

El último punto controvertido objeto de análisis en ese artículo fue la disposición de los art. 38 a 42 del PL 2.159/2021, que propone limitaciones a la participación y consulta popular. Mientras que gran parte del sector empresarial defiende la simplificación del procedimiento para promover un entorno empresarial menos burocrático, los ecologistas y los defensores de los derechos de las comunidades indígenas y quilombolas critican las restricciones que limitan la participación y la consulta de los órganos de interés representativo.

En este sentido, se entiende que el enfoque del PL 2.159/2021, al otorgar carácter no vinculante a las manifestaciones de las instituciones especializadas, reducir los plazos y restringir el derecho a la participación en áreas delimitadas, viola directamente los principios del desarrollo sostenible, del medio ambiente ecológicamente equilibrado y, sobre todo, el principio de participación.

De ese modo, se consigna el argumento de que la fatiga procesal observada en el contexto brasileño no puede utilizarse como justificación para una simplificación revestida de precariedad y desburocratización excesiva, que compromete la protección del medio ambiente y todo el aparato normativo y axiológico conquistado a lo largo de los años. Aunque hay críticas a la legislación vigente, lo que prevalece en la configuración del proyecto de ley en análisis es la defensa de un marco regulatorio flexible y el desmantelamiento de la estructura de los trámites anteriormente previstos para la concesión de licenciamiento ambiental.

Es innegable que se está ante un prototipo que viola claramente los derechos sociales y medioambientales ya conquistados, lo que constituye, por lo tanto, un retroceso socioambiental. De ese modo, la investigación sugiere la necesidad de establecer criterios técnicos sólidos y un enfoque que no descalifique el proceso de

concesión de licencias. Es necesario mantener la integridad de este mecanismo y fortalecerlo, acercándolo a un sistema regulatorio que valore la seguridad jurídica y esté en consonancia con los principios ambientales y constitucionales.

Se afirma aquí la postura de que el sistema jurídico debe crear mecanismos para hacer frente a los retos medioambientales desde una perspectiva emancipadora. El texto, con la redacción aprobada por la cámara iniciadora y con riesgo de aprobación por el Senado Federal, consiste en una maniobra más del sector extracativista para perpetuar la lógica explotadora de los recursos naturales, beneficiando a grupos de interés específicos y socializando los perjuicios. Es necesario reorientar el enfoque jurídico con miras a la preservación del medio ambiente, la justicia social y la viabilidad económica. Cualquier cambio requiere un análisis minucioso y la adopción de políticas integrales para la interacción entre el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente, respetando la prudencia en la aplicación de los cambios y la buena técnica.

Referencias

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. Disponible en: 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. Acceso: 6 de julio. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. *Nota Técnica ANPR n. 002/2021 – UC*. Brasília: ANPR, 11 ago. 2021. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9051044&ts=1715784184840&disposition=inline>. Acceso: 6 de julio. 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. Disponible en: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121083>. Acceso: 6 de julio. 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. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acceso: 25 de julio. 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. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso: 11 de junio. 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. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>. Acceso: 29 de abril. 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]. Disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=225810&filename=PL%203729/2004. Acceso: 25 de julio. 2025.

BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010*. Romper barreiras e superar limites. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponible en: https://www.senado.leg.br/comissoes/CAE/AP/APRP2007/APRP_20070315_PAC.pdf. Acceso: 6 de julio. 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. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acceso: 6 de julio. 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. Disponible en: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749158743>. Acceso: 29 de mayo. 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. Disponible en: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437503/false>. Acceso: 8 de mayo. 2024.

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

BRASIL. *Emenda Modificativa n. 20 ao Projeto de Lei n. 2.159/2021, de 2021*. Brasília, DF: Senado Federal, [2021b]. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?d-m=9009360&ts=1748279405971&disposition=inline&ts=1748279405971>. Acceso: 7 de mayo. 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: 7 de mayo. 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: 6 de julio. 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: 7 de mayo. 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: 6 de julio. 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: 25 de julio. 2025.

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: 6 de julio. 2025.

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: 4 de julio. 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: 11 de abril. 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: 6 de julio. 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: 25 de julio. 2025.

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, Reparaciones e Custas). San José, Costa Rica: Corte IDH, 2007. (Série C, n. 172). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_por.pdf. Acesso: 5 de julio. 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. Disponible en: <https://veja.abril.com.br/comportamento/brasil-e-um-dos-paises-mais-perigosos-para-ambientalistas>. Acceso: 6 de julio. 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. Disponible en: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Principais-pontos-criticos-PL-3729-Subs.-Neri-Geller.pdf>. Acceso: 6 de julio. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *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. Disponible en: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/arquivos/arquivos-pdf/parecer-001-2017-e-anexos-pdf>. Acceso: 13 de mayo. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Mapeamento da degradação florestal na Amazônia Brasileira-DEGRAD*. São José dos Campos: INPE, 2013. Disponible en: <http://www.obt.inpe.br/degrad/>. Acceso: 29 de abril. 2024.

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

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

LEMONS, V. 'Isso não é gente': os áudios com ataques a indígenas na pandemia que se tornaram alvos do MPF. *BBC News*, 27 jul. 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53541373>. Acceso: 29 de mayo. 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. Disponible en: <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45918>. Acceso: 5 de julio. 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. Disponible en: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/47749/2019/>. Acceso: 4 de julio. 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. Disponible en: <https://mab.org.br/2023/09/04/dez-barbaridades-do-pl-2-159-2021-do-licenciamento-ambiental/>. Acceso: 5 de julio. 2025.

NEVES, E. Eduardo Leite mudou quase 500 normas do Código Ambiental do RS. *Veja*, 10 maio 2024. Disponible en: <https://veja.abril.com.br/agenda-verde/eduardo-leite-alterou-mais-de-500-pontos-do-codigo-ambiental-do-rs-em-2019>. Acceso: 15 de mayo. 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: 10 de mayo. 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: 11 de abril. 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%20%C2%BA%20169.pdf>. Acesso: 5 de julio. 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/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=239356&indice=1&totalRegistros=2&anoSpan=2020&anoSelecionado=2020&mesSelecionado=0&isPaginado=true>. Acesso: 5 de julio. 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/j/vd/a/BzYGR4xDbMRDKYy7vcRVCgjl>. Acesso: 11 de agosto. 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: 5 de julio. 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: 28 de mayo. 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://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209/206>. Acesso: 11 de abril. 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: 9 de mayo. 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: 6 de julio. 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]. *You Tube*, 31 maio 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FQxGuhnulU4>. Acesso: 6 de julio. 2025.

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

SOBRE LAS AUTORAS

Carla Amado Gomes

Doctora en Ciencias Jurídico-Políticas por la Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal. Magíster en Derecho por la Faculdade de Direito de la ULISBOA. Licenciada en Derecho actualmente por la Faculdade de Direito de la ULISBOA. Profesora asociada de la Faculdade de Direito de la ULISBOA. Profesora invitada de la Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal. Investigadora principal del Centro de Investigação de Direito Público (CDP) de la Faculdade de Direito de la ULISBOA.

Juliana Rocha Braga

Estudiante de maestría en Ciencias Jurídicas, con especialidad en Derecho Civil, por la Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal. Especialista en Derecho Civil Aplicado por la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Belo Horizonte/MG, Brasil. Graduada en Derecho, en modalidad integral, por la Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte/MG, Brasil. Miembro de la Comisión de Represas de la Orden de los Abogados de Brasil Sección Minas Gerais (OAB/MG), Belo Horizonte/MG, Brasil. Abogada.

Participación de las autoras

Carla Amado Gomes fue responsable de la revisión y aprobación final del trabajo. Juliana Rocha Braga participó activamente en las discusiones sobre los resultados.

Cómo citar este artículo (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. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2875>. Acceso: día de mes. año.