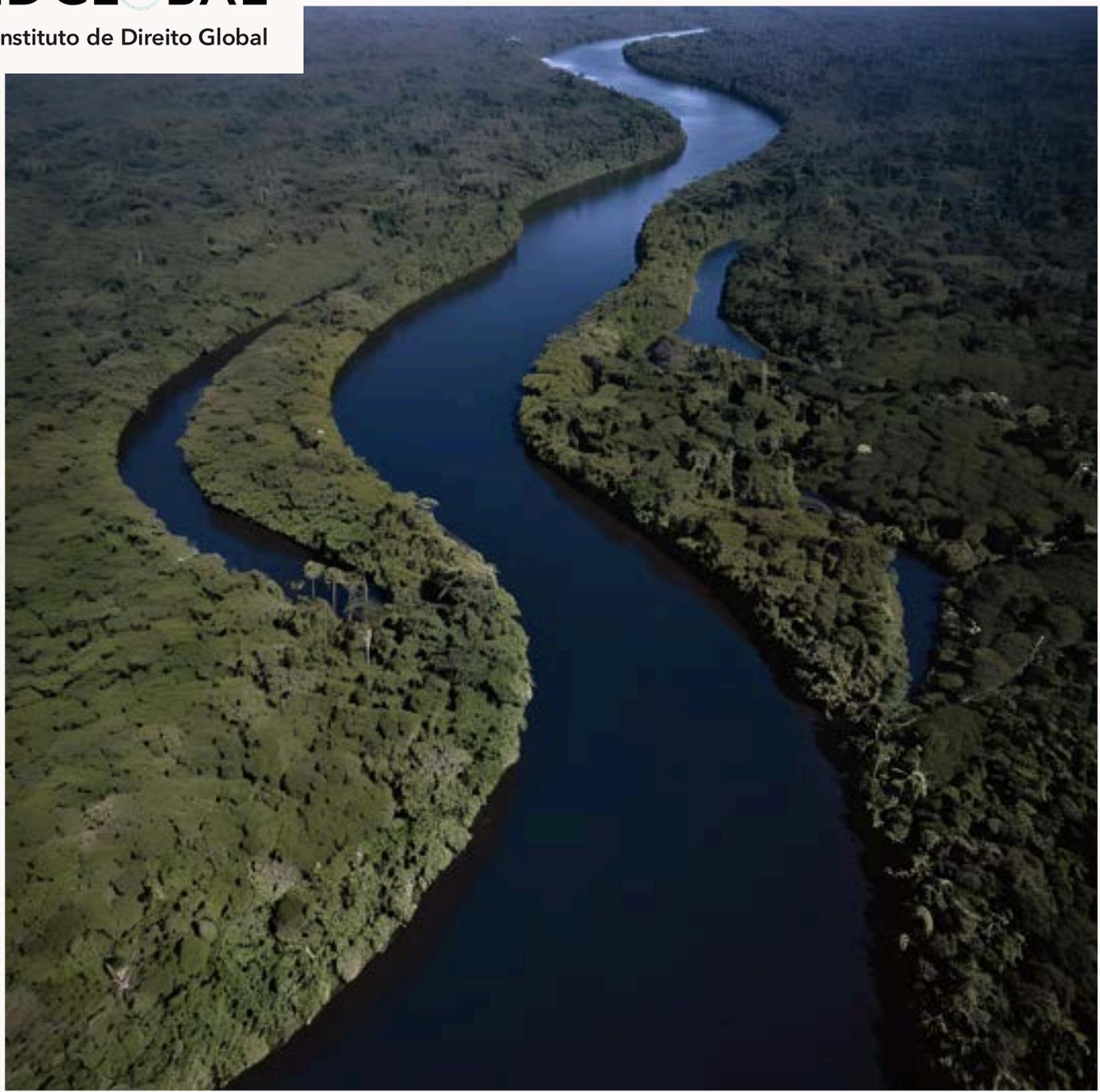


**ID GLOBAL**

Instituto de Direito Global



*Policy Brief*

# LICENCIAMENTO AMBIENTAL

# **IDGLOBAL**

Instituto de Direito Global

**Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa**  
Diretor-Presidente

**Dalila Martins Viol**  
Diretora Acadêmica

**Gustavo Manicardi Schneider**  
Diretor Estratégico

**Amanda Teles Marques**  
Coordenadora-Geral

**Aylla Monteiro de Oliveira**  
Pesquisadora

**Mayara dos Santos Mendes**  
Pesquisadora

**Junho 2024**

**Apoio:**

**Ford Foundation**

---

# REFORMULAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PL 2159/2021

**Palavras-chave:** licenciamento ambiental; lei geral de licenciamento; povos e comunidades tradicionais; parâmetros internacionais.

---

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Neste Policy Brief, o Instituto de Direito Global (IDGlobal) apresenta uma análise do Projeto de Lei (PL) 2159/2021, que estabelece normas gerais para o licenciamento de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais. A questão central consiste em avaliar se a proposta fortalece ou flexibiliza os textos normativos vigentes de proteção socioambiental. Para tanto, contextualizaremos o atual cenário nacional de licenciamento ambiental e apresentaremos as principais mudanças propostas pelo PL. Ao final, compararemos as diretrizes do PL com as melhores práticas internacionais e traçaremos recomendações para o aprimoramento da proposta legislativa. Destacamos que é fundamental que a nova lei promova a participação social e comunicação acessível no procedimento de licenciamento, a implementação de governança transparente, o respeito aos territórios tradicionais, a priorização dos estudos de impacto ambiental, assim como promova tecnologias avançadas para fiscalização, além de assegurar avaliações técnicas rigorosas para o licenciamento ambiental.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O licenciamento ambiental é um instrumento de política ambiental que segue preceitos legais, normas administrativas e procedimentos bem definidos, cujo objetivo é regulamentar a execução de atividades ou empreendimentos que possam causar alterações no meio ambiente (Milaré, 2020).

Os procedimentos licenciatórios são classificados como ordinários ou especiais de acordo com o potencial de impacto ambiental do empreendimento e da complexidade do projeto (Milaré, 2020).

O procedimento ordinário, conhecido como licenciamento trifásico, é o modelo padrão e mais detalhado para os empreendimentos com potencial de causar significativos impactos ambientais, conforme determinado no art. 8º da Resolução nº 237 de 1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (Brasil, 1997).

## 1. ASPECTOS GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

O licenciamento ambiental é um instrumento de política ambiental que segue preceitos legais, normas administrativas e procedimentos bem definidos, cujo objetivo é regulamentar a execução de atividades ou empreendimentos que possam causar alterações no meio ambiente (Milaré, 2020).

Os procedimentos licenciatórios são classificados como ordinários ou especiais de acordo com o potencial de impacto ambiental do empreendimento e da complexidade do projeto (Milaré, 2020).

O procedimento ordinário, conhecido como licenciamento trifásico, é o modelo padrão e mais detalhado para os empreendimentos com potencial de causar significativos impactos ambientais, conforme determinado no art. 8º da Resolução nº 237 de 1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (Brasil, 1997).

**Quadro 1: Procedimento Trifásico**

Fase	Objetivo	Principais Etapas
<b>1. Licença Prévia (LP)</b>	Avaliar a viabilidade ambiental e estabelecer os requisitos básicos que devem ser atendidos nas fases subsequentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA);</li> <li>• Verificação da viabilidade;</li> <li>• Audiências públicas;</li> <li>• Definição de condições e restrições.</li> </ul>
<b>2. Licença de Instalação (LI)</b>	Autorizar a instalação do empreendimento conforme os planos e programas aprovados, assegurando que as obras minimizem os impactos ambientais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação de projetos detalhados;</li> <li>• Verificação de conformidade;</li> <li>• Avaliação das medidas de mitigação;</li> <li>• Autorização para início das obras.</li> </ul>
<b>3. Licença de Operação (LO)</b>	Autorizar o início das atividades do empreendimento, após a verificação do cumprimento integral das condições estabelecidas nas licenças anteriores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprovação de cumprimento das condições;</li> <li>• Inspeção do local;</li> <li>• Avaliação de medidas de controle;</li> <li>• Autorização para operação.</li> </ul>

Fonte: Produzido pelo IDGlobal com base na Resolução nº 237 de 1997 do CONAMA.

Por sua vez, o procedimento especial segue orientações específicas para empreendimentos ou atividades dotados de características específicas, em razão do porte, da natureza, da localização, da dinâmica de exploração, entre outros, distinguindo-se do procedimento de licenciamento trifásico (Milaré, 2020).

A adoção de resoluções específicas pelo CONAMA é vista desde a Resolução 006/1987 (Brasil, 1987), que disciplinou o licenciamento de obras de grande porte, como, por exemplo, a geração de energia elétrica. Ao seu turno, o art. 12 da Resolução CONAMA 237/1997 dispõe que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades ou empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental (Brasil, 1997), a exemplo da Resolução CONAMA 279/2001, que estabeleceu regras procedimentais mais ágeis para o licenciamento de empreendimentos com impacto ambiental de pequeno porte necessários ao incremento da oferta de energia elétrica no País (Brasil, 2001).

O licenciamento simplificado integra a LP, a LI e a LO em um único ato decisório e, em alguns casos, suprimem fases para tornar o processo menos burocrático. Tal modalidade de licenciamento é aplicada principalmente a atividades de baixo impacto e complexidade. Exemplificando, citamos a Lei Complementar nº 208/2015 do Estado do Ceará que cria o Licenciamento Ambiental Simplificado para determinadas atividades e empreendimentos (Ceará, 2015). Tal lei dispõe sobre a emissão de licença ambiental em uma **única etapa**, reduzindo a burocracia e conferindo celeridade ao procedimento (Ceará, 2015).

A referida norma cearense institui duas modalidades de licenciamento simplificadas quais sejam: 1- a Licença Ambiental Simplificado (LAS) é prevista no art. 2º, incisos XV e XVI, que autoriza seu emprego em empreendimentos de construção civil de impacto ambiental médio que não se encontrem em áreas de controle restrito e de outras atividades econômicas de impacto ambiental médio como comércio varejista de alimentos, pequenas indústrias e prestações de serviços; e 2- a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) é prevista no art. 2º, inciso XVII, que autoriza seu emprego na instalação de empreendimentos de pequeno porte como a instalação de estação repetidora de sinal de internet via rádio ou instalação de canalização para cabeamento de fibra ótica.

## 1.1 PRINCIPAIS MODALIDADES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL SIMPLIFICADO

- **Licença Ambiental Única**

Licença Ambiental Única (LAU) é caracterizada pela simplificação do procedimento de licenciamento (seja unindo as três fases ou, na modalidade de LAU bifásica, a LI e a LO). A LAU é comumente aplicada em contextos em que a legislação estadual específica define seu uso e pode incluir procedimentos adaptados para diferentes tipos de empreendimentos, conforme determinado pelas regulamentações locais.

Um exemplo disso é a previsão do Distrito Federal, conforme estabelecido na Resolução do Conselho de Política Ambiental do Distrito Federal (CONAM) nº 3, de 21 de novembro de 2023, que simplifica o licenciamento ambiental em atividades como aquicultura, fabricação de produtos industriais, e construção de sistemas de tratamento de resíduos (Distrito Federal, 2023).

- **Licença por Adesão e Compromisso:**

A LAC é constituída de fase única e eletrônica e seu procedimento é baseado no compromisso declarado pelo empreendedor de observar as normas ambientais vigentes em um empreendimento de baixo risco ambiental, bem como no prévio conhecimento sobre as condições da atividade licenciada (Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina, 2019).

Esse modelo já foi adotado, por exemplo, pela Resolução nº 107/2020 do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado do Paraná (CEMA) (Paraná, 2020). Tal resolução, autoriza atividades de baixo impacto ambiental com adesão e compromisso do empreendedor aos critérios da autoridade licenciadora, desde que os impactos e condições sejam previamente conhecidos (Paraná, 2020).

## **2. A PROPOSTA DE UMA LEI GERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

A Lei Complementar nº 140/2011 estabeleceu instrumentos de cooperação entre os diferentes entes federados, mas não garantiu uma unificação dos processos de licenciamento, o que resultou na criação de uma grande quantidade de normas, com procedimentos diferenciados a depender do órgão licenciador (Brasil, 2011).

De acordo com Batista (2021), os setores do agronegócio, petróleo, mineração e energia criticam a demora no processo de licenciamento, alegando prejuízos competitivos e atrasos que afastam investidores. Segundo o autor, tais setores também defendem a descentralização dos procedimentos na regulação ambiental e requerem uma maior participação privada nos processos decisórios.

Além disso, aqueles que buscam o licenciamento também almejam a flexibilização das audiências públicas, assim como consultas mais céleres diante dos órgãos complementares como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), Fundação Palmares e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (Senado Federal, 2023).

Nesse contexto, foi apresentado ao Congresso Nacional o PL 3729/2004, atualmente em trâmite no Senado sob o nº 2159/2021, cujo objetivo é unificar a regulação do licenciamento ambiental no Brasil (Brasil, 2021). Essa proposta é uma resposta às críticas do setor produtivo sobre a morosidade dos procedimentos atuais e tem como objeto criar uma norma geral para o licenciamento ambiental. No entanto, o PL também tem vários pontos que merecem atenção a fim de serem aprimorados, conforme exposto a seguir.

### **2.1. UNIFICAÇÃO DE NORMAS GERAIS**

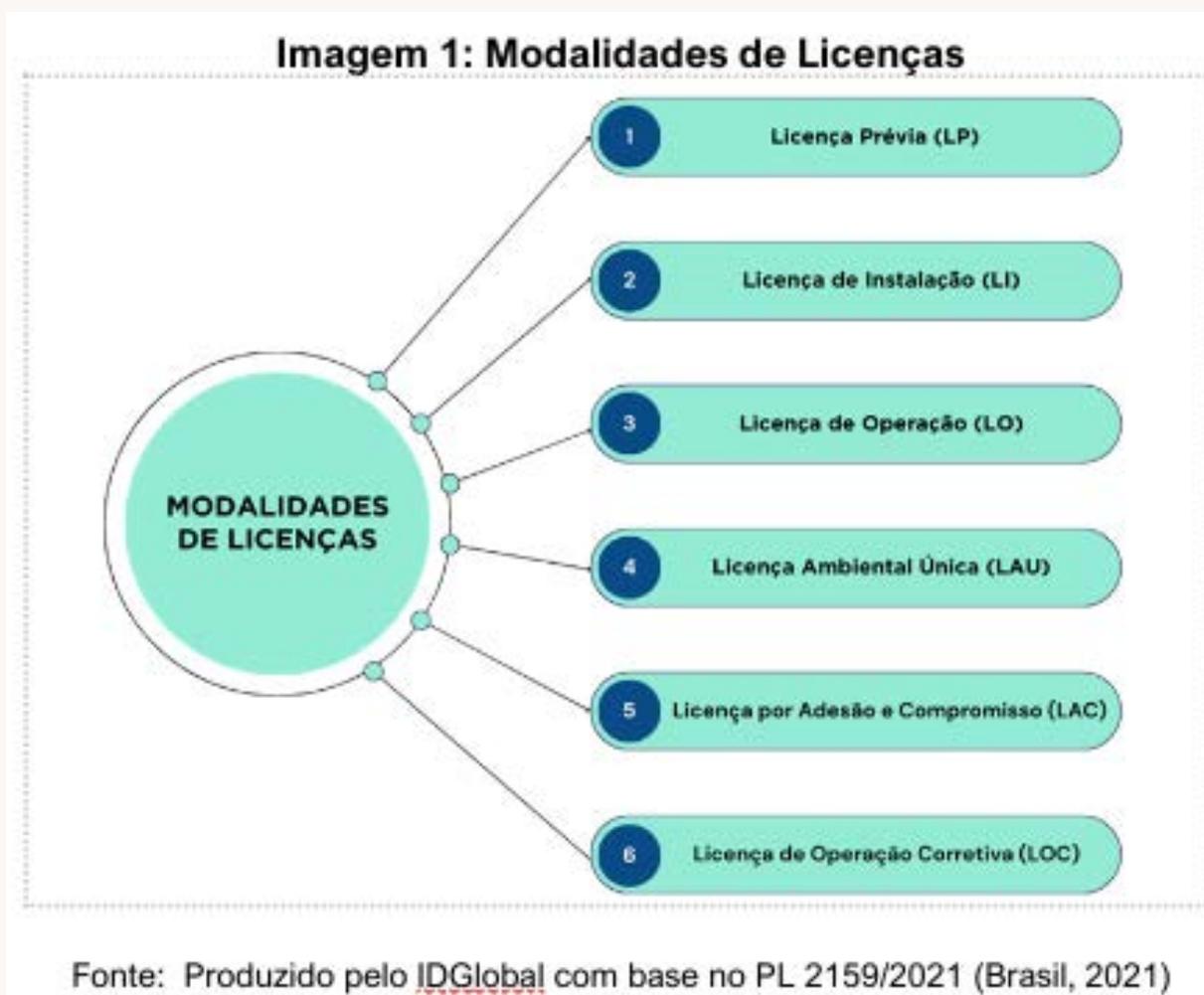
A competência administrativa em matéria ambiental é comum e está prevista na Lei Complementar 140/2001, a qual regulamentou os incisos III, VI, VII do art. 23 da Constituição Federal, descentralizando o poder de licenciar atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente (Farias, 2013).

O PL 2159/2021 propõe a criação de uma sistematização nacional do licenciamento ambiental, uniformizando práticas que atualmente variam entre estados. Contudo, o modo como o faz abre espaço para a flexibilização da legislação ambiental em setores-chave, como a mineração, e acaba por fragilizar o regime participativo que é um mecanismo de proteção para comunidades tradicionais quando afetadas por algum empreendimento que cause impactos em seus territórios, conforme detalhamos abaixo.

## 2.2. MODALIDADES DE LICENÇAS

O PL propõe a regulamentação federal de novas modalidades de licenciamento ambiental, além das licenças do procedimento trifásico (LP, LI e LO), que já são reguladas no âmbito federal pela Resolução CONAMA 237/1997.

Os procedimentos simplificados, como a LAU e LAC, também serão regulamentados em nível federal, assim como a Licença de Operação Corretiva (LOC), que permite a regularização de empreendimentos que operam sem o licenciamento, inclusive com o procedimento da LAC. A aprovação do PL, portanto, tornará regra procedimentos de flexibilização adotados hoje somente por uma parte das autoridades de licenciamento. Na imagem abaixo, estão apresentadas todas as modalidades de licenciamento propostas no PL 2159/2021.



## 2.3. SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO

No PL, a LAU e a LAC são instituídas a nível federal. O quadro abaixo resume os principais aspectos desses institutos.

A LAU reduz procedimentos ao unificar a avaliação da viabilidade ambiental, a autorização de instalação e operação em uma única etapa, dispensando a necessidade de múltiplas licenças separadas. Isso diminui significativamente os prazos e custos administrativos associados ao processo de licenciamento.

Por outro lado, a LAC permite que empreendimentos de baixo impacto ambiental sejam licenciados com base em uma declaração de compromisso do empreendedor, simplificando ainda mais os requisitos documentais e de análise por parte da autoridade licenciadora, o que também contribui para a redução dos prazos e custos envolvidos.

**Quadro 2: Comparativo das licenças LAU e LAC no PL 2159/2021**

ASPECTO	LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA (LAU)	LICENÇA POR ADESÃO E COMPROMISSO (LAC)
<b>Processo</b>	Simplificado em fase única.	Simplificado por adesão e compromisso, baseado em declaração e compromisso do empreendedor.
<b>Procedimentos</b>	Avaliação da viabilidade ambiental, autorização de instalação e operação em uma única etapa.	Licenciamento mediante conferência dos documentos gerais e fiscalização por amostragem das informações apresentadas pelo empreendedor.
<b>Prazos</b>	Prazo máximo de 12 meses para análise da licença. Pode ser prorrogado por igual período.	Prazo máximo de 12 meses para análise da licença. Pode ser prorrogado por igual período.
<b>Tipos de Empreendimentos</b>	Atividades de baixo impacto e complexidade.	Atividades não potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente e cujas características sejam conhecidas previamente.
<b>Impactos Ambientais</b>	Medidas de controle e monitoramento ambiental são estabelecidas para instalação, operação e desativação, quando necessário.	Não pode haver supressão de vegetação nativa sem autorização específica.

Fonte: Produzido pelo IDGlobal com base no PL 2159/2021 (Brasil, 2021)

### 3. DESAFIOS SOCIOAMBIENTAIS

O PL 2159/2021 propõe mudanças significativas no processo de licenciamento ambiental, levantando preocupações sobre a eficácia na proteção ambiental participação social e transparência.

#### 3.1. A LAC e o Princípio da Prevenção

No contexto do licenciamento ambiental, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabelece a obrigatoriedade de um estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. Este requisito é uma manifestação do princípio da prevenção, que visa impedir danos ambientais antes que ocorram (Brasil, 1988).

De acordo com Christmann et al. (2022), o PL 2159/2021, que propõe o licenciamento por adesão e compromisso (LAC), é criticado por não exigir a realização de EPIA ou estudos equivalentes, o que contraria diretamente o princípio da prevenção. Os autores afirmam que a ausência de um estudo prévio impede a correta avaliação dos impactos ambientais, tornando o licenciamento simplificado potencialmente inconstitucional, uma vez que não assegura a proteção ambiental adequada prevista na Constituição.

Além disso, a previsão do PL 2159/2021 de que as atividades passíveis de LAC serão definidas por atos específicos de entes federativos não proporciona a segurança jurídica necessária. A falta de uniformidade e a subjetividade na definição do que constitui uma atividade de baixo impacto ambiental podem levar a interpretações divergentes e à insuficiência na proteção ambiental (Christmann et al., 2022).

#### 3.2. Reutilização do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental

Uma das mudanças apresentadas pelo PL é a possibilidade de uso de EIA/RIMA conjuntos para empreendimentos na mesma área de estudo, bem como o aproveitamento de estudos anteriores, independentemente do titular do empreendimento e da data dos levantamentos.

Essa medida visa simplificar e acelerar o processo de licenciamento ambiental, permitindo que empreendimentos próximos ou similares compartilhem informações e estudos já realizados. Ao reutilizar dados e análises de EIA/RIMA previamente conduzidos, o processo se torna mais eficiente, evitando duplicidade de esforços e reduzindo custos associados ao licenciamento. Essa abordagem pode resultar em uma redução significativa do "custo-licenciamento", tornando o processo menos oneroso para os empreendedores e agilizando a implementação de projetos.

No entanto, essa simplificação também levanta preocupações sobre a adequação e a precisão dos dados utilizados, especialmente se os estudos anteriores estiverem desatualizados ou se as condições ambientais tiverem mudado significativamente. Especialistas e entidades ambientais apontam que essa flexibilização pode comprometer a qualidade da análise de impactos ambientais e aumentar os riscos de danos ao meio ambiente.

### 3.3. Territórios Indígenas e quilombolas não homologados

No contexto do PL 2159/2021, a flexibilização do licenciamento ambiental envolve a desconsideração de terras indígenas não homologadas e territórios quilombolas não titulados. Essa previsão contraria o sistema constitucional de proteção aos povos e comunidades tradicionais e reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). O STF já decidiu em várias oportunidades que os processos de demarcação e titulação têm caráter meramente declaratório, reconhecendo direitos territoriais que já existem, independentemente da conclusão desses procedimentos.

Decisões como a do ministro Luís Roberto Barroso na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709 reforçam que a proteção territorial deve ocorrer independentemente da homologação, pois o direito dos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam não depende da finalização do processo demarcatório (Nakamura, 2022).

A exclusão, nos procedimentos de licenciamento, de terras indígenas não homologadas e territórios quilombolas não titulados é preocupante. Essa disposição vai contra o sistema constitucional de proteção aos povos e comunidades tradicionais, além de contradizer decisões reiteradas do STF que afirmam a natureza meramente declaratória dos processos de demarcação e titulação no reconhecimento dos direitos territoriais (ANPR, 2021).

Um planejamento adequado e a participação de diversas partes interessadas, incluindo empresários, especialistas, representantes da sociedade civil e do governo, podem contribuir para a elaboração de um PL que promova o desenvolvimento econômico, preserve o meio ambiente e beneficie a sociedade de forma abrangente (Tardivo; De Souza, 2023).

### 3.4. Impactos da Flexibilização em Propriedades Rurais

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro público eletrônico de abrangência nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, que tem como objetivo integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais (Ministério do Meio Ambiente, 2024).

Instituído pela Lei nº 12.651/2012, conhecida como Novo Código Florestal, o CAR é uma ferramenta para o monitoramento, planejamento e combate ao desmatamento no Brasil (Brasil, 2012).

**A flexibilização do licenciamento ambiental em propriedades rurais sem uma fiscalização adequada pode abrir margem para a chamada "grilagem verde".** Isso envolve a apropriação ilegal de terras públicas e recursos comuns, facilitada pela autodeclaração no CAR sem fiscalização e certificação adequada (Bonfim et al., 2020).

#### O QUE É GRILAGEM VERDE?

De acordo com a Agência Pública (2019), a "grilagem verde" refere-se a uma prática de apropriação ilegal de terras públicas ou de comunidades tradicionais sob a justificativa de conservação ambiental, que, na realidade, facilita a expansão agrícola ilegal e o desmatamento. Essa prática envolve o uso do CAR para registrar terras como reservas naturais, permitindo aos proprietários desmatarem outras áreas de suas propriedades legais. Na prática, os grileiros utilizam o CAR para demarcar áreas maiores do que as que tem legalmente, declarando as áreas que extrapolam sua posse como reservas ambientais. Com isso, eles cumprem aparentemente as exigências de conservação, liberando outras áreas da propriedade para desmatamento e atividades agrícolas ilegais. Esse procedimento não só subverte os mecanismos de proteção ambiental, mas também contribui para a devastação de florestas e a violação dos direitos de comunidades tradicionais, que muitas vezes são expulsas de suas terras (IPAM, 2023).

Nesse contexto, a aprovação do PL 2159/2021 pode favorecer a grilagem verde. De acordo com Da Silva e Sauer (2022), em 2018 foram identificados no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental (SISCAR) 121 "super cadastros", ou seja, a inscrição ambiental realizada por dois ou mais declarantes que registraram polígonos sobrepostos total ou parcialmente na mesma área e que abrangem uma área total de 13,8 milhões de hectares no estado do Amazonas.

Esses dados refletem que a prática de autodeclaração permite que proprietários registrem terras sem uma verificação rigorosa, o que, combinado com a flexibilização das normas ambientais, pode resultar em registros sobrepostos e conflitantes. Isso facilitaria a grilagem e a apropriação indevida de terras, criando um cenário de insegurança fundiária e danos ambientais (Da Silva; Sauer, 2022).

## 4. DIREITO À INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação pública no licenciamento ambiental permite que a autoridade licenciadora e o empreendedor forneçam informações ao público interessado, o que contribui significativamente para a avaliação da viabilidade ambiental dos empreendimentos (Sion; Giacobbo, 2020).

Nesse contexto, a audiência pública possibilita a publicização do EIA/RIMA, expondo seu conteúdo aos interessados, esclarecendo dúvidas e coletando diferentes opiniões sobre projetos de infraestrutura, conforme estabelecido pelo artigo 3º da Resolução 237/1997 do CONAMA (Brasil, 1997).

Essa ferramenta de participação popular ganha novos contornos no PL 2159/2021, o qual apresenta como novidade a ampliação da audiência pública para a modalidade virtual, seguindo a medida excepcional e temporária apresentada na Resolução 494/2020 do CONAMA que regulamentou a possibilidade de realização de audiência pública de forma remota durante o período de pandemia de Covid 19 (Brasil, 2020).

Consoante a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR, 2020, p.5), "essa previsão prejudica a efetivação de canais de diálogo com a sociedade civil, a efetivação do direito à informação e, sobretudo, a garantia de que os argumentos e o controle social sejam realmente considerados".

## 5. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

O IBAMA (2019) destaca que a troca de experiências, conhecimentos técnicos e boas práticas pode incentivar a criação de modelos regulatórios ambientais que sejam seguros e transparentes. No entanto, é fundamental salientar que esse exercício deve ser realizado sem que o intérprete se afaste das premissas estabelecidas pela Constituição da República Federativa do Brasil (EPE, 2020).

Deste modo, para o presente estudo, será feita a análise comparativa com os sistemas de licenciamento ambiental da Alemanha e Canadá em relação a participação pública e a consideração de impactos socioambientais de forma integral.

### ALEMANHA:

O sistema de licenciamento ambiental alemão é caracterizado por uma abordagem integrada, com avaliações detalhadas de impactos ambientais e participação pública obrigatória. O processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), conhecido como *Umweltverträglichkeitsprüfung* (UVP), é rigorosamente regulamentado, garantindo que todos os aspectos de um projeto sejam cuidadosamente examinados pela autoridade ambiental competente que pode variar dependendo da natureza e localização do projeto. As autoridades competentes podem incluir órgãos ambientais federais, estaduais ou locais (União Europeia, 2024).

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2020), a participação pública é um componente fundamental do licenciamento ambiental na Alemanha. Desde a elaboração dos termos de referência até a análise dos estudos ambientais, o público tem a oportunidade de se manifestar, com prazos estabelecidos para comentários e a realização de audiências públicas.

A legislação também prevê medidas de compensação ambiental, com duas abordagens principais: compensação de restauração e compensação de substituição, garantindo que os impactos negativos sejam mitigados ou compensados adequadamente.

Este enfoque integral assegura que o licenciamento ambiental não só proteja o meio ambiente, mas também envolva ativamente a sociedade, promovendo transparência e responsabilidade no processo de tomada de decisões (CNI, 2020).

### CANADÁ:

O processo de Avaliação de Impacto Ambiental no Canadá é regulamentado pelo Impact Assessment Act de 2019, que inclui considerações sociais, econômicas, de saúde e culturais (Canadá, 2019). Esse sistema adota uma abordagem integral garantindo que todas as dimensões dos impactos

socioambientais sejam consideradas durante todas as fases da implementação dos empreendimentos que possam causar impactos socioambientais. (Canadá, 2019).

A participação pública no processo de licenciamento ambiental no Canadá é extensa e ocorre em todas as etapas, desde a elaboração dos Termos de Referência até a análise dos estudos ambientais. A legislação prevê a realização de audiências públicas e a possibilidade de manifestações da sociedade, com prazos estabelecidos para garantir uma consulta pública exaustiva (CNI, 2020). Além disso, são elaborados Planos de Participação Pública e de Parceria Indígena para envolver a comunidade e os grupos indígenas no processo de AIA. Este enfoque assegura que o licenciamento ambiental não só proteja o meio ambiente, mas também promova a transparência e a responsabilidade social, permitindo que as preocupações públicas sejam consideradas de maneira adequada (CNI, 2020).

A comparação internacional é uma ferramenta essencial para o aprimoramento do PL 2159/2021, pois permite a identificação de práticas e diretrizes em diferentes contextos legislativos e culturais. A análise de sistemas de licenciamento ambiental em países como Alemanha, Canadá e Austrália evidencia a necessidade de assegurar a participação pública e a consideração de impactos socioambientais de maneira integral.

À luz desses modelos internacionais, o PL pode ser aprimorado para garantir um processo de licenciamento ambiental mais robusto, inclusivo e eficiente, que leve em conta todas as dimensões dos impactos potenciais e promova um desenvolvimento sustentável no Brasil.

## 6. RECOMENDAÇÕES

O PL 2159/2021, que propõe novas regras para o licenciamento ambiental no Brasil, gera debate sobre se fortalece ou flexibiliza as normas vigentes de proteção socioambiental. A análise das críticas e opiniões de especialistas e entidades sugere que o projeto tende a flexibilizar essas normas.

Primeiramente, o PL introduz a modalidade de licenciamento ambiental simplificado por adesão e compromisso, permitindo que empreendedores declarem a conformidade de seus projetos com as normas ambientais sem uma análise rigorosa e contínua pelos órgãos competentes. Essa simplificação pode resultar em fiscalização menos eficaz e maior risco de danos ambientais não mitigados. Além disso, o projeto dispensa o EIA/RIMA para várias atividades potencialmente poluidoras, limitando a transparência e a participação social.

Outro ponto de flexibilização é a exclusão de terras indígenas e quilombolas em certas distâncias do licenciamento ambiental, o que contraria princípios constitucionais e acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Por outro lado, o PL tenta padronizar e desburocratizar o processo de licenciamento ambiental, o que pode trazer benefícios em termos de eficiência administrativa e redução de custos para empreendedores.

No entanto, essa simplificação não deve ocorrer à custa da proteção ambiental e dos direitos sociais

Assim, a avaliação da flexibilização de uma lei exige medidas claras e eficazes que considerem as normas existentes e suas implicações socioambientais. É necessário entender os impactos dessa flexibilização para determinar se ela trará melhorias ou riscos às conquistas ambientais e sociais já estabelecidas, permitindo assim as adaptações necessárias. **Com base nessa análise, apresentamos as seguintes recomendações em relação ao PL:**

### 1. Garantia de participação social:

assegurar que as avaliações técnicas estejam disponíveis e que as preocupações da comunidade sejam incluídas, por meio de fóruns, audiências públicas e consultas comunitárias. Mecanismos de feedback ajudará a aprimorar continuamente as práticas de licenciamento, tornando-as mais eficazes e inclusivas.

### 2. Comunicação efetiva e acessível a todos:

promover a comunicação acessível a todos os segmentos da sociedade, com estratégias de comunicação inclusivas e educativas. Clareza e recursos visuais garantem uma participação social eficaz, promovendo compreensão e discussões informadas dos impactos ambientais.

### 3. Transparência na governança:

implementar uma governança transparente e robusta com critérios claros e responsabilidades bem definidas aos envolvidos. Isso promove não só a eficiência dos processos, mas também contribui para decisões mais justas e sustentáveis.

### 4. Respeito a territórios tradicionais ainda não homologados:

implementar uma governança transparente e robusta com critérios claros e responsabilidades bem definidas aos envolvidos. Isso promove não só a eficiência dos processos, mas também contribui para decisões mais justas e sustentáveis.

### 5. Priorização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental:

exigir Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e a licença prévia para empreendimentos com potencial impacto significativo. A ausência desses requisitos compromete o princípio constitucional da prevenção, vital para identificar e mitigar impactos ambientais antecipadamente.

### 6. Garantia da Avaliação Técnica:

assegurar que as avaliações técnicas no licenciamento ambiental sejam rigorosas, imparciais e conduzidas por profissionais qualificados, bem como disponibilizá-las de forma compreensível e acessível ao público.

### 7. Implementação de mecanismos de fiscalização e monitoramento:

adotar tecnologias avançadas, como imagens de satélite e sensores ambientais, e aumentar a presença de fiscais em campo para inspeções regulares e investigação de denúncias, garantindo a eficácia da fiscalização e monitoramento ambiental.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PÚBLICA. **Nos baixões do Piauí, paga-se o preço do progresso do Matopiba.** 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/05/nos-baixoes-do-piaui-paga-se-o-preco-doprogresso-do-matopiba/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. **Nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 2.159/2021.** Brasília, DF: ANPR, 2021. Disponível em: [https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Nota\\_Te%CC%81cnica\\_n%C2%BA\\_0022021\\_Licenciamento\\_Ambiental.pdf](https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Nota_Te%CC%81cnica_n%C2%BA_0022021_Licenciamento_Ambiental.pdf). Acesso em: 24 mai. 2024.

DEPARTAMENTO DE MUDANÇA CLIMÁTICA, ENERGIA, DO MEIO AMBIENTE E ÁGUA (Austrália). **Our role under the EPBC Act. Canberra, 1999.** Disponível em: <https://www.dcceew.gov.au/environment/epbc/our-role>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BATISTA, Daniel. **O licenciamento ambiental e as perspectivas no agronegócio.** JusBrasil, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-licenciamento-ambiental-e-as-perspectivas-no-agronegocio/1145486267>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução nº 6, de 15 de junho de 1987.** Dispõe sobre critérios para o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 9949, 16 jun. 1987. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/R0006-160987.PDF>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre 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, conforme o art. 23 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 26 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 279, de 27 de junho de 2001.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental simplificado para empreendimentos elétricos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 133, 20 jul. 2001. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. **Portaria nº 419, de 10 de novembro de 2011.** Dispõe sobre a organização administrativa e o funcionamento da Fundação Cultural Palmares. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 nov. 2011. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/portaria-419-11.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 494, de 11 de agosto de 2020.** Estabelece, em caráter excepcional e temporário, nos casos de licenciamento ambiental, a possibilidade de realização de audiência pública de forma remota, por meio da Rede Mundial de Computadores, durante o período da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 ago. 2020, p. 66. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-494-de-11-de-agosto-de-2020-271717565>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2159/2021.** Estabelece normas gerais para o licenciamento de atividade ou empreendimento que possa causar degradação ambiental. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre conceitos, sujeição, procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 19 dez. 1997. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0237-191297.PDF>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Portal Nacional de Licenciamento Ambiental.** Estudos Ambientais. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2024. Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/estudos-ambientais>. Acesso em: 21 mai. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Revisão de licenciamento ambiental tem apoios e críticas em audiência pública.** Brasília, DF: Senado Federal, 31 mai. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/31/revisao-de-licenciamento-ambiental-tem-apoios-e-criticas-em-audiencia-publica>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BORIONI, Rossana; SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Reforma do licenciamento ambiental no Brasil: análise dos discursos no Conselho Nacional de Meio Ambiente.** Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. 26, 2023. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2548>. Acesso em: 1 maio 2024.

BONFIM, Joice; ASSUMPÇÃO, Debora; BORGES, Juliana; CORREIA, Mauricio; COELHO, Silvia Helena. **Legalizando o ilegal.** Salvador, BA: Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais, 2020. Disponível em: <https://www.aatr.org.br/post/matopiba-estudosobreinstitucionaliza%C3%A7%C3%A3o-da-grilagem-%C3%A9-lan%C3%A7ado>. Acesso em: 25 jun. 2024.

CANADÁ. Ministério da Justiça. **Impact assessment act. S.C. 2019, c. 28, s. 1, 2019.** Disponível em: [https://climate-laws.org/documents/impact-assessment-act-s-c-2019-c-28-s-1\\_7d87?id=impact-assessment-act-s-c-2019-c-28-s-1\\_0677](https://climate-laws.org/documents/impact-assessment-act-s-c-2019-c-28-s-1_7d87?id=impact-assessment-act-s-c-2019-c-28-s-1_0677). Acesso em: 26 jun. 2024.

CEARÁ. **Lei nº 208, de 2015.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental e isenção de construção. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza, 2015. Disponível em: [https://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/legislacao/lisencao\\_Construcao/LEI\\_208-2015\\_LICENCIAMENTO%20AMBIENTAL.pdf](https://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/portal/legislacao/lisencao_Construcao/LEI_208-2015_LICENCIAMENTO%20AMBIENTAL.pdf). Acesso em: 26 jun. 2024.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl; BACHMANN, Jessica Vidal; RUON, Maria Eduarda Burow; SPRICIGO, Alexia. **A (in)constitucionalidade do licenciamento ambiental por adesão e compromisso frente aos princípios constitucionais ambientais.** Revista de Direito Ambiental, vol. 26, n. 54-59, p. 54-59, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **O licenciamento ambiental nos países do G7.** Brasília: CNI, 2020. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public). Acesso em: 2 jun. 2024.

DA SILVA, P.; SAUER, S. **Desmantelamento e desregulação de políticas ambientais e apropriação da terra e de bens naturais no Cerrado.** Universidade de Brasília. Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, p. 298-315, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.37370/raizes.2022.v42.747>. Acesso em: 6 mai. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal. **Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2023.** Aprova o Licenciamento Ambiental Unificado. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, 2023. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5fdb613c21d644f780b413d0a672ef8d/conam\\_res\\_3\\_2023.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5fdb613c21d644f780b413d0a672ef8d/conam_res_3_2023.html). Acesso em: 26 jun. 2024.

Empresa de Pesquisa Energética. **Roadmap eólica offshore Brasil.** Rio de Janeiro: EPE, 2020. Disponível em: <https://example-link.com/roadmap-eolica-offshore-brasil.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

FARIAS, Talden; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. **Simplificação do licenciamento ambiental: limites e possibilidades.** In: MILARÉ, Édis. (coord.). Quarenta anos da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente: reminiscências, realidade e perspectivas. Belo Horizonte, MG: D'Plácido, 2021. p. 769. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/365131483\\_Simplificacao\\_do\\_licenciamento\\_ambiental\\_limites\\_e\\_possibilidades](https://www.researchgate.net/publication/365131483_Simplificacao_do_licenciamento_ambiental_limites_e_possibilidades). Acesso em: 27 jun. 2024.

HEINEN, Juliano. **Regulação econômica: licenciamento por adesão e compromisso, regulação para a sustentabilidade ambiental e econômica.** Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2022.

INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS. **Grilagem verde é motor da violência no Cerrado do Matopiba.** Manaus, AM: IPAAM, 2023. Disponível em: <https://ipam.org.br/grilagem-verde-e-motor-da-violencia-no-cerrado-do-matopiba/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Ministério do Meio Ambiente e mudança do clima. **Complexos eólicos offshore: estudo sobre avaliação de impactos.** Brasília, DF: IBAMA, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/ptbr/assuntos/laf/consultas/mapas-de-projetos-em-licenciamento-complexos-eolicos-offshore>. Acesso em: 15 jun. 2024.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais; Thomson Reuters Brasil, 2020. ISBN 978-65-5614-131-2. 1776 p.

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA. **Conheça a LAC: licença por adesão e compromisso.** Disponível em: <https://ima.sc.gov.br/index.php/noticias/1072-conheca-a-lac-licenca-por-adesao-e-compromisso>. Acesso em: 2 jun. 2024.

NAKAMURA, Erick Kiyoshi. **Os direitos indígenas em disputa na ADPF 709: há caminhos possíveis na jurisdição constitucional?** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba: PR, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5867/2551>. Acesso em: 26 jun. 2024.

OLIVEIRA, Raisa L. **O licenciamento ambiental no Brasil: papéis e desafios dos atores na gestão de riscos ambientais.** XXI Congresso Nacional do CONPEDI. Universidade Nove de Julho – UNINOVE, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=213b9c781a1cb374>. Acesso em: 25 abr. 2024.

PARANÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução CEMA nº 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. Curitiba, PR: Diário Oficial do Estado do Paraná, 9 set. 2020. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibirImpressao&codAto=239356>. Acesso em: 13 mai. 2024.

SION, Alexandre Oheb; GIACOBBO, Daniela Garcia. **Comentários ao projeto de lei geral do licenciamento ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: [https://books.google.com.br/books/about/Coment%C3%A1rios\\_ao\\_projeto\\_de\\_lei\\_geral\\_do.html?id=DRwJEAAAQBAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.br/books/about/Coment%C3%A1rios_ao_projeto_de_lei_geral_do.html?id=DRwJEAAAQBAJ&redir_esc=y). Acesso em: 26 jun. 2024.

SOUZA, Alexandre do Nascimento. **Licenciamento ambiental no Brasil sob a perspectiva da modernização ecológica.** Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde02112010233044/publico/Licenciamento\\_Ambiental\\_no\\_Brasil\\_A\\_Perspectiva\\_da\\_Modernizacao\\_Ecologica.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde02112010233044/publico/Licenciamento_Ambiental_no_Brasil_A_Perspectiva_da_Modernizacao_Ecologica.pdf). Acesso em: 26 jun. 2024.

TARDIVO, Lucas Gabriel Cordeiro; SOUZA, Adenilson Ferreira de. **Os possíveis efeitos da nova lei de licenciamento ambiental: breve análise do PL 2159/2021.** Revista Nativa Americana de Ciências, Tecnologia & Inovação, v. 4, n. 1, Centro Universitário São Lucas Ji-Paraná – JPR, 2023. ISSN: 2764-1295. Disponível em: <https://jiparana.emnuvens.com.br/riacti/article/view/685>. Acesso em: 25 abr. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Assessment of the effects of projects on the environment.** 2024. Disponível em: <https://eurlex.europa.eu/DE/legalcontent/summary/assessment-of-the-effects-of-projects-on-the-environment-eia.html>. Acesso em: 26 jun. 2024.

**IDGLOBAL**

Instituto de Direito Global

**Programa ID Global**

contato@idglobal.org.br



[www.idglobal.org.br](http://www.idglobal.org.br)



[idglobal.oficial](https://www.instagram.com/idglobal.oficial)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Ficha elaborada conforme AACR2**

**Reformulação do licenciamento ambiental no Brasil: uma análise do PL 2159/2021**

**Carlos Pagano Botana Portugal Gouvêa; Dalila Martins Viol; Gustavo Manicardi Schneider; Amanda Teles Marques; Aylla Monteiro de Oliveira; Mayara dos Santos Mendes -- 1. ed. -- Belo Horizonte: Editora Expert, 2024.**

**19 p.**

**ISBN 978-65-6006-103-3**

**1. Gestão ambiental - Legislação - Brasil. 2. Energia eólica. 3. Licenciamento ambiental. I. Gouvêa, Carlos Pagano Botana Portugal ... [et al.]**

**CDD: 344.81046**

**Índices para catálogo sistemático**

**1. Proteção ao meio ambiente. Brasil 344.81046  
2. Tipos específicos de comunidades 307.7**

**Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Ruth Almeida  
Nonato - CRB6-3580/O**

