



NOTA TÉCNICA - 202505 - DIR/ANADEP

ASSUNTO: Minuta Técnica sobre o Projeto de Lei nº 2.159/2021

Contextualização e Justificativa

A presente nota técnica foi elaborada pela Comissão de Justiça Ambiental e Climática e pela Comissão de Mobilidade Urbana, Moradia e Questões Fundiárias da ANADEP, em parceria com a Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias do CONDEGE, com a colaboração de defensoras e defensores públicos que atuam na área socioambiental em diferentes estados da federação.

O objetivo é subsidiar, sob enfoque jurídico e constitucional, a análise do PL nº 2.159/2021, que institui a Lei Geral de Licenciamento Ambiental (LGLA). A proposta tem gerado preocupação¹ por flexibilizar etapas essenciais do licenciamento, com risco de retrocessos na proteção ambiental, violação de direitos procedimentais e enfraquecimento do controle social. Destaca-se o papel da Defensoria Pública na defesa de direitos humanos e socioambientais de grupos vulnerabilizados, conforme o art. 134 da CF e a LC nº 80/1994.

A Nota Técnica examina o PL nº 2.159/2021 com base em quatro eixos: retrocessos ambientais, inconstitucionalidades, injustiça climática e vulnerabilidades, e riscos regulatórios com impactos jurídicos, econômicos e institucionais.

1. Emendas do Senado Federal

1.1. Licença Ambiental Especial (LAE)

A Emenda nº 3 do Senado Federal, correspondente à Emenda nº 198 do Plenário, introduz a figura da LAE – Licença Ambiental Especial, destinada a empreendimentos considerados “estratégicos” pelo Poder Executivo Federal. Essa modalidade permite licenciamento monofásico, com prazos reduzidos, apenas uma complementação de informações e prioridade na tramitação pelos entes envolvidos. Tal previsão fragiliza o

¹ Entre as manifestações críticas já apresentadas, destacam-se: a Nota Técnica da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz (2025), com alertas sobre os riscos à saúde pública; a carta aberta do Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS (2025) à Presidência do Conselho Europeu; a comunicação oficial da ONU ao Governo Brasileiro (Ref. OL BRA 5/2025), com preocupações sobre retrocessos normativos; o posicionamento do Observatório das Águas e do Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas (2025); o ofício encaminhado pelo Deputado Federal Nilto Tatto à Presidência da Câmara dos Deputados (2025); e a nota do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que alerta para a desestruturação do regimento ambiental e a violação da Constituição Federal.



licenciamento ambiental ao delegar a definição de “estratégico” a uma instância política — o Conselho de Governo —, afastando critérios técnicos e científicos.

A adoção da LAE desrespeita os direitos de populações tradicionais e vulnerabilizadas, especialmente na Amazônia Legal. Ao acelerar o trâmite administrativo por meio de procedimento especial, amplia-se a margem de discricionariedade e expõem-se comunidades e ecossistemas a riscos irreversíveis. Um exemplo emblemático é o caso da mineração de potássio no território do povo Mura, em Autazes (AM), que avança mesmo diante de ilegalidades apontadas, com apoio institucional e licenciamento expedido pelo IPAAM. A continuidade do projeto foi viabilizada por decisões judiciais de Suspensão de Liminar (SLS), acolhidas com base em argumentos genéricos de interesse estratégico nacional.²

Com a eventual aprovação da LGLA, esse padrão tende a deixar de ser exceção para se tornar regra, autorizando a tramitação acelerada de projetos de alto impacto em territórios indígenas e áreas sensíveis, com respaldo legal para afastar salvaguardas constitucionais e decisões protetivas — consolidando um regime permanente de exceção no licenciamento ambiental brasileiro.

1.2. Ampliação da Licença por Adesão e Compromisso (LAC)

O art. 21 do PL nº 2.159/2021, com o conteúdo mantido nas versões aprovadas pelas duas Casas Legislativas, foi alterado pela Emenda nº 18 do Senado Federal, correspondente às Emendas nº 139 da CRA e nº 163 da CMA. A nova redação amplia a aplicação da LAC para atividades ou empreendimentos de pequeno ou médio porte e com baixo ou médio potencial poluidor (inciso II). O dispositivo mantém a lógica do autolicensing ambiental, permitindo que o empreendedor apenas declare o cumprimento das exigências legais, sem qualquer análise técnica prévia e sem participação pública. O §3º, introduzido pela emenda, autoriza ainda que a análise do Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE) — documento meramente descritivo — seja feita por amostragem, o que enfraquece o controle ambiental e compromete a efetividade do licenciamento.

² A Suspensão de Liminar e de Sentença (SLS) é instrumento previsto em normas como a Lei nº 8.437/92 e a MP nº 2.180-35/2001, que permite ao presidente de tribunal sustar decisões judiciais sob alegações genéricas de grave lesão à ordem pública, sem critérios objetivos ou oitiva das partes. No caso do Projeto Potássio do Brasil, no território do povo Mura (AM), decisões que reconheçam sua ilegalidade foram revertidas por SLS acolhidas pelo TRF1 (SLS nº 1038484-33.2022.4.01.0000 e SLS nº 1040729-80.2023.4.01.0000), sob o argumento de interesse estratégico nacional — evidenciando o uso da SLS como mecanismo de exceção que fragiliza direitos territoriais e ambientais.



A ampliação da LAC também se conecta a uma concepção de que atividades agropecuárias de pequeno porte seriam, a priori, intrinsecamente sustentáveis ou isentas de impactos significativos, o que pode ser equivocado. O texto do projeto prevê a dispensa de licenciamento para essas atividades com base em autodeclaração do empreendedor, sem exigência de análise técnica prévia (art. 9º). Embora o § 2º deste artigo, introduzido pela Emenda nº 10 do Senado, preveja a manutenção da fiscalização e da responsabilização por infrações, essa salvaguarda é meramente reativa. Na prática, a ausência de controle prévio impede a identificação e a mitigação de impactos antes da ocorrência do dano, especialmente em relação ao uso intensivo de agrotóxicos³, supressão de vegetação nativa⁴ e contaminação de recursos hídricos. Tais impactos, de natureza difusa e cumulativa, dificilmente são revertidos apenas com fiscalização posterior. A ausência de controle efetivo sobre essas práticas compromete o monitoramento ambiental, especialmente em regiões de uso intensivo de defensivos agrícolas, bem como fragiliza os direitos das populações do entorno — muitas vezes, comunidades tradicionais, quilombolas ou rurais vulnerabilizadas.

1.3. Desvinculação do licenciamento da outorga de uso da água e do uso do solo e dispensa temporária/simplificação para infraestrutura de saneamento básico e segurança energética (arts. 10 e 16)

A LGLA, ao dispor em seu art. 16 que o processo de licenciamento independe da emissão de certidão municipal sobre uso, parcelamento e ocupação do solo, bem como de autorizações e outorgas emitidas por órgãos não integrantes do Sisnama, desarticula a necessária integração entre as políticas ambiental, urbana e de gestão de recursos hídricos.

No que se refere ao saneamento básico, a seu turno, o Senado propôs um conjunto de alterações nos arts. 10 e 11, do PL, que, somadas, estabelecem uma estrutura de licenciamento ambiental com graves lacunas de controle. A Emenda nº 12, ao alterar o art. 10 do PL, acrescentando o §2º, estabelece que não será exigido licenciamento ambiental para obras de saneamento básico até que se alcancem as metas de universalização previstas na Lei nº 11.445/2007. Durante esse período, a única exigência será a outorga para o lançamento de efluente tratado, dispensando-se qualquer outro controle ambiental formal por meio de licenciamento.

³Contaminação por agrotóxicos tem afetado comunidades indígenas, segundo debatedores em audiência pública da Câmara dos Deputados. Disponível em: [Câmara dos Deputados](#). Acesso em: 4 jun. 2025.

⁴ Disponível em: [Agrotóxicos: o veneno que escorre nas aldeias](#). Acesso em: 4 jun. 2025.



Conforme previsto na Emenda nº 13, uma vez atingidas as metas de universalização, o licenciamento passa a ser exigido novamente, mas deverá ser realizado exclusivamente por meio da LAC, acompanhada de Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE), conforme art. 11. A exceção é quando se tratar de atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, conforme prevê o art. 21, inciso I. A Emenda nº 11, por sua vez, mantém a essência do caput do art. 10 para estabelecer que a autoridade ambiental competente assegurará prioridade na análise e adoção de procedimentos simplificados para projetos de saneamento básico, implicando para a segurança energética, quando exigível o licenciamento ambiental. Tais medidas ultrapassam os limites do art. 44 da Lei nº 11.445/2007, alterado em 2020, que apenas autorizava a adoção de procedimentos simplificados, jamais a dispensa total.

Não se ignora, de acordo com os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SINISA 2024 (Ano de Referência 2023), que 59,7% da população brasileira, o equivalente a 111,3 milhões de habitantes, são atendidas por redes coletoras de esgoto⁵. A universalização do saneamento é essencial para ampliar a resiliência das comunidades às mudanças climáticas, consistindo em elemento de justiça climática. Porém, ao dispensar o licenciamento, ou autorizar no formato de LAC, produz-se o efeito inverso, vulnerabilizando comunidades já mais sensíveis, além dos danos difusos à saúde pública e ao próprio meio ambiente, sobretudo aos recursos hídricos. Os efeitos de longo prazo podem agravar o quadro hoje existente quanto à ausência de saneamento básico.

1.4. Flexibilização para obras viárias em áreas sensíveis

A Emenda nº 9 do Senado Federal altera substancialmente o art. 8º do PL 2.191/2021, que trata das hipóteses taxativas de dispensa de licenciamento ambiental, ao incluir, no inciso VII, as “rodovias” como atividades dispensadas de licenciamento, desde que já pavimentadas ou com obras de melhoria previamente executadas. A Emenda nº 13, por sua vez, mantém, no art. 11, a possibilidade de licenciamento simplificado por meio da LAC para obras de ampliação ou pavimentação em faixas de domínio já existentes. Já a Emenda nº 3 permite que rodovias sejam classificadas como “empreendimentos estratégicos”, viabilizando a aplicação da LAE, com tramitação abreviada. Na prática, esse conjunto de alterações institucionaliza a flexibilização do licenciamento para obras viárias, sob o argumento da requalificação ou da conectividade regional, o que pode

⁵ Essa cobertura, no entanto, apresenta forte desigualdade territorial: nas áreas urbanas, o atendimento chega a 67,5%, enquanto nas áreas rurais cai drasticamente para apenas 5,6%. No que diz respeito aos domicílios, apenas 53,5% são conectados à rede coletora. E apenas 49,0% do esgoto gerado no país é efetivamente tratado.



legitimar graves violações socioambientais, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis e com a presença de populações tradicionais.

O caso da pavimentação da BR-319, entre Manaus e Porto Velho, ilustra essa lógica de flexibilização. Em 2021, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), por meio da Suspensão de Liminar nº 2.598/AM, acolheu pedido do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e autorizou a retomada da licitação para reconstrução do lote C da rodovia, considerada a única via terrestre ligando Manaus ao restante do país. Com isso, foram afastadas exigências legais de avaliação de impactos cumulativos e de consulta livre, prévia e informada às comunidades tradicionais potencialmente atingidas. A obra ameaça diretamente territórios indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais ao longo de seu traçado, como os povos Mura, Apurinã, Paumari e quilombolas do baixo rio Madeira. O episódio evidencia como medidas excepcionais, como a SLS, vêm sendo empregadas para suspender salvaguardas legais — antecipando os riscos de institucionalização dessas práticas caso o PL seja aprovado⁶.

Mais recentemente, o caso da chamada Avenida Liberdade, em Belém (PA), reforça essas preocupações⁷. Anunciada como parte dos preparativos para a COP30, a obra consiste em uma rodovia de quatro pistas, com cerca de 13 quilômetros de extensão, que atravessa áreas de floresta amazônica. Segundo o próprio Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) elaborado pela Secretaria de Estado de Transportes do Pará (SETRAN/PA)⁸, trata-se de uma área de proteção ambiental composta por florestas densas, adjacente a uma zona urbanizada que, até então, era limitada pela vegetação nativa e pelo rio Guamá. Os igarapés da região abrigam comunidades tradicionais ribeirinhas, e o traçado da obra impacta diretamente os mananciais Água Preta e Bolonha. Além disso, o projeto incide sobre importantes sítios históricos, como o Engenho do Murutucu, de 1610, e a antiga propriedade do arquiteto Antônio José Landi, construída em 1766 e associada ao movimento da Cabanagem, em 1835.

Se já estivesse em vigor, a Emenda nº 9 permitiria que a obra da Avenida Liberdade fosse realizada sem qualquer licenciamento ambiental, sob o argumento de tratar-se de uma rodovia já existente ou parcialmente implantada. Alternativamente, poderia ser submetida a modalidades simplificadas, como a LAC ou a LAE, afastando a exigência

⁶ Disponível em: [InfoAmazonia](#) e [OC](#). Acesso em: 3 jun. 2025.

⁷ BBC News Brasil. [A estrada construída para a COP30 em Belém que vai desmatar a Amazônia](#). 2025. Acesso em: 2 jun. 2025.

⁸ SETRAN/PA – Secretaria de Estado de Transportes do Pará. *Relatório de Impacto Ambiental – RIMA do empreendimento Avenida Liberdade*. Belém, 2025. Disponível em: [RIMA – Avenida Liberdade](#). Acesso em: 1 jun. 2025.



de EIA/RIMA, a análise técnica aprofundada e o controle social. Isso significa que intervenções em áreas de proteção ambiental, com impacto sobre mananciais, sítios históricos e comunidades tradicionais, poderiam ser legalmente executadas sem avaliação dos riscos socioambientais envolvidos, institucionalizando a invisibilização de conflitos e impactos em nome de uma concepção tecnocrática de “requalificação viária”.

1.5. Condicionantes: afastamento de deveres impostos ao empreendedor

O artigo 13, do PL 2159 de 2021, trata dos elementos mínimos que devem constar na licença ambiental. O parágrafo segundo, alterado pela Emenda nº 16 do Senado, estabelece que somente poderão ser exigidas medidas que tenham nexos de causalidade direto com os impactos ambientais da atividade licenciada. Com isso, deixam de ser admitidas, por exemplo, exigências como o apoio à fiscalização ambiental em áreas que sofrerão aumento de desmatamento em razão da atividade licenciada, como se observa no caso da reconstrução do Trecho do Meio da BR-319. Ao exigir nexos de causalidade direto, o texto afasta condicionantes que busquem lidar com impactos indiretos, cumulativos ou difusos, ainda que previsíveis e recorrentes em empreendimentos de grande porte, limitando assim o papel do licenciamento ambiental na articulação com políticas públicas compensatórias.

1.6. Inclusão de “jabuti” legislativo e ameaça à proteção da Mata Atlântica

Foi inserida a Emenda nº 28 (emenda 104- CRA), que propõe a revogação dos §§ 1º e 2º do artigo 14 da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006). Esses dispositivos estabelecem a obrigatoriedade de anuência prévia de órgãos ambientais federais, estaduais ou municipais para a supressão de vegetação em áreas protegidas. A inclusão dessa emenda, sem relação direta com o objeto principal do projeto, caracteriza um típico “jabuti” legislativo, prática que compromete a transparência, a coerência e o devido processo legislativo. A revogação proposta fragiliza o regime jurídico de proteção da Mata Atlântica, um dos biomas mais ameaçados do país, ao eliminar a exigência de anuência prévia para a supressão de vegetação nativa. A inclusão da Emenda nº 104 no PL nº 2.159/2021, portanto, representa um retrocesso na proteção ambiental e uma afronta ao pacto federativo, ao desconsiderar as competências constitucionais estabelecidas entre os entes federativos e enfraquecer os mecanismos de controle e proteção do meio ambiente.

2. Violações ao ordenamento jurídico nacional e internacional

2.1 Inconstitucionalidades e omissões estruturais

Entre os pontos mais críticos da LGLA estão a flexibilização do licenciamento ambiental para obras de saneamento, transporte e energia em áreas sensíveis; a exclusão da



exigência de EIA/RIMA para atividades classificadas como de “impacto médio” (aplicação da LAC); a inexigibilidade de condicionantes relacionadas à mitigação de impactos indiretos e a ampliação das hipóteses de dispensa total de licenciamento ambiental, inclusive para atividades potencialmente poluidoras. A classificação de empreendimentos como sendo de “impacto médio” sem critérios rigorosos pode ocultar riscos graves à vida, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

O caso de Brumadinho (2019) é emblemático: uma barragem erroneamente classificada como de impacto médio foi licenciada sem a devida análise técnica, resultando em centenas de mortes, contaminação irreversível e um desastre socioambiental de grandes proporções. A flexibilização proposta pelo PL nº 2.159/2021 institucionaliza esse tipo de falha, contrariando os princípios constitucionais da precaução, da prevenção e da efetividade do controle ambiental. Ao permitir a dispensa de EIA/RIMA para empreendimentos com potencial impacto significativo, o projeto afronta diretamente o princípio da vedação de retrocesso ambiental e viola o art. 225, §1º, IV, da Constituição Federal. Além disso, compromete o devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB) ao restringir os mecanismos de controle estatal e a participação efetiva da sociedade civil nos processos decisórios.

A proposta ignora a jurisprudência consolidada do STF, que exige critérios técnicos e salvaguardas para qualquer flexibilização no licenciamento ambiental. A revogação tácita de dispositivos que atualmente impõem a exigência de EIA/RIMA para atividades de impacto relevante — como se vê nos artigos 5º, §2º, e 21 do PL — enfraquece o *federalismo cooperativo ecológico*, previsto nos artigos 23 e 24 da Constituição, e consagrado pela Lei Complementar nº 140/2011. Essa desconstrução do modelo colaborativo entre os entes federativos foi expressamente repudiada pelo STF nas ADIs 5.475/DF e 4.757/DF. A previsão da LAC sem análise técnica prévia e consulta pública, aliada à redução do papel dos órgãos ambientais locais, agrava a insegurança jurídica e tende a estimular a judicialização de empreendimentos em áreas protegidas.

As omissões do projeto — especialmente quanto à ausência de regras sobre impactos cumulativos e sinérgicos, zonas de amortecimento e biomas sensíveis como Cerrado e Amazônia — configuram inconstitucionalidades por omissão legislativa, dada a jurisprudência do STF sobre o dever estatal de proteção efetiva ao meio ambiente. Entre as omissões estruturais, destaca-se ainda a ausência de critérios e salvaguardas para a dispensa de licenciamento em atividades agropecuárias de pequeno porte, cuja autorização com base em autodeclaração (LAC) ignora impactos difusos e cumulativos. Tal lacuna fragiliza a função preventiva do licenciamento e evidencia a necessidade de controle técnico prévio, especialmente em contextos de uso intensivo de agrotóxicos e supressão de vegetação nativa.



A jurisprudência pátria reforça a inconstitucionalidade das flexibilizações propostas. Na ADPF 708, a Corte reconheceu a omissão inconstitucional do Estado na implementação de políticas ambientais e climáticas. Na ADPF 755, considerou inconstitucional a aplicação da LAC a empreendimentos de alto impacto no DF, pela supressão de controle técnico e participação social. Já na ADI 6446, suspendeu norma do Estado do Mato Grosso que flexibilizava indevidamente o licenciamento, violando a competência da União. Nas ADIs 6808 e na ADPF 651, reafirmou a obrigatoriedade de avaliações técnicas rigorosas e a participação de órgãos especializados, com respeito aos direitos de povos indígenas e tradicionais. Mais recentemente, no julgamento da ADI 6618/RS, o STF foi enfático ao afirmar que procedimentos simplificados devem ser aplicados apenas a empreendimentos de pequeno potencial poluidor ou degradador. O Tribunal também reiterou que essa simplificação, prevista em normas do Conama, deve ser adotada de forma excepcional. Nas ADIs 5014 (BA), 6288 (CE), 6446 (MT) e ADPF 755 (DF), o STF deixou claro que a LAC é constitucional apenas se destinada a atividades de baixo impacto, acompanhada de critérios técnicos, análise prévia e controle social. A ampliação genérica proposta pelo PL nº 2.159/2021 desrespeita esses parâmetros, violando o princípio da precaução, o devido processo legal ambiental e a reserva legal ambiental.

Por fim, o art. 5º, §2º, do PL permite que órgãos licenciadores criem novas modalidades de licença ou procedimentos “caso a caso”, por norma infralegal. Essa autorização amplia excessivamente a margem de discricionariedade administrativa, enfraquece o papel do Legislativo e compromete o regime federativo previsto na LC nº 140/2011, que exige harmonia entre as competências e uniformidade na política ambiental. Tal abertura compromete a segurança jurídica, a isonomia regulatória e o controle institucional exercido por órgãos como o Ministério Público, as Defensorias Públicas, os Tribunais de Contas e a Sociedade Civil. A possibilidade de criar novas licenças sem base legal clara agrava a assimetria entre o poder público e as populações afetadas, dificultando o controle social e a fiscalização democrática das decisões. Essa fragmentação normativa gera conflitos de atribuição e afronta o princípio do *federalismo cooperativo ecológico*, comprometendo a eficácia da proteção ambiental no país.

2.2. Compromissos internacionais e controle de convencionalidade

O PL nº 2.159/2021 afronta compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em tratados de direitos humanos, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a Convenção nº 169 da OIT, todos com status supralegal (ADPF 708/DF). Esses instrumentos reconhecem o direito a um meio ambiente saudável como um direito humano e vinculam o Estado ao dever de prevenção, precaução e devida diligência. Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Opinião Consultiva nº 27), os



Estados devem avaliar, regular e monitorar atividades com risco significativo de danos ambientais, adotando medidas proporcionais ao nível de risco. A ausência de estudos de impacto e de consulta livre, prévia e informada (CLPI) às comunidades afetadas, especialmente mulheres de povos tradicionais, viola diretamente tais obrigações. Além disso, o controle de convencionalidade — dever de compatibilizar normas internas com tratados internacionais de direitos humanos — deve ser observado por todos os Poderes, inclusive o Legislativo, conforme reiterado pela Corte IDH em casos como *Saramaka vs. Suriname* e *Sarayaku vs. Equador*. A tramitação do PL sem essa análise representa grave omissão institucional e risco de responsabilização internacional.

3. Justiça Climática e Vulnerabilidades

No Brasil, os danos ambientais não decorrem de falhas pontuais de gestão, mas refletem um modelo histórico de ocupação e expropriação violenta de territórios, sustentado por uma lógica desenvolvimentista que privilegia o crescimento econômico em detrimento dos direitos humanos e da integridade ambiental. Esse modelo tem gerado destruição sistemática de biomas, uso intensivo de agrotóxicos e queima recorrente de biomassa. Em 2024, o Brasil registrou o maior número de queimadas da década, com aumento de 79% em relação ao ano anterior. O país figura entre os cinco maiores emissores globais de gases do efeito estufa, em razão principalmente do desmatamento e da mudança no uso do solo. A concentração fundiária intensifica esse cenário: 0,3% dos imóveis rurais concentram 25% da área agropecuária, enquanto mais da metade ocupa menos de 2,3% das terras cultiváveis.

A justiça climática exige o reconhecimento dessas desigualdades e a adoção de políticas públicas voltadas à transição energética justa e popular, e à adaptação climática antirracista, especialmente para populações que menos contribuíram para a crise climática. Nesse sentido, o licenciamento ambiental é um instrumento central para garantir direitos e salvaguardar territórios vulnerabilizados. Quando desestruturado, como propõe o PL nº 2.159/2021, esse instrumento perde sua função precípua, pois flexibiliza controles, ignora riscos acumulativos e fragiliza os canais de participação social.

A dimensão procedimental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrada no artigo 225 da Constituição Federal e na jurisprudência do STF (ADI 623/DF), compreende o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça ambiental. Esses pilares são reafirmados pelo Princípio 10 da Declaração do Rio (1992)



e pelo Acordo de Escazú⁹, que determina a adoção de mecanismos de consulta e participação, além de medidas de proteção aos ambientalistas e comunicadores para contestar violações ambientais. Contudo, o PL nº 2.159/2021, ao restringir a obrigatoriedade de consulta a terras indígenas com demarcação homologada ou a áreas tituladas de remanescentes de quilombos — conforme previsto na Emenda nº 21 — desconsidera a realidade fundiária brasileira e viola o direito ao CLPI. Tal exclusão compromete a legitimidade dos processos e agrava a exclusão territorial, sobretudo nas *zonas de sacrifício*, sob forte pressão do agronegócio, da mineração e da infraestrutura.

Nos últimos anos, essas zonas passaram também a concentrar os principais empreendimentos vinculados à transição energética, como parques eólicos, solares, hidrelétricas e linhas de transmissão. Embora sustentados pelo discurso da descarbonização, esses projetos têm resultado em desapropriações forçadas, restrições ao modo de vida tradicional e conflitos socioambientais, especialmente em comunidades indígenas, quilombolas e pesqueiras. O licenciamento ambiental deveria funcionar como mecanismo de proteção e de justiça climática nesses contextos, mas sua flexibilização institucionaliza novas formas de injustiça, reproduzindo padrões históricos de expropriação em nome da “sustentabilidade” de mercado.

A redação do § 6º do art. 40, incluída pela Emenda nº 22, estabelece que manifestações técnicas não são vinculantes, podendo ser ignoradas se fora do prazo. Isso, na prática, esvazia o controle ambiental. O caso da tentativa de exploração de petróleo na Foz do Amazonas, em que pareceres do Ibama recomendaram a rejeição do licenciamento, demonstra o risco de institucionalização da desconsideração técnica e do esvaziamento do princípio da precaução.

A experiência da barragem de Brumadinho (MG), classificada equivocadamente como de impacto médio e aprovada sem análise contextualizada, resultou em centenas de mortes, danos ambientais irreversíveis e violações de direitos. A proposta do PL nº 2.159/2021 institucionaliza essa lógica de licenciamento automático, aprofundando as injustiças ambientais e climáticas.

A região amazônica e o semiárido nordestino são exemplos emblemáticos de *zonas de sacrifício*, submetidas a intensa pressão econômica e marcadas por ausência de fiscalização. Já no Sul do país, o recente relatório da REDESCA — Relatoria Especial de Direitos Econômicos, Sociais, Ambientais e Culturais da Comissão Interamericana

⁹ [Acordo de Escazú](#). Assinado pelo Brasil em 2018, ainda não foi ratificado pelo Congresso Nacional, razão pela qual não possui efeitos jurídicos plenos no ordenamento interno, embora constitua importante parâmetro normativo e interpretativo. Acesso em: 26 maio 2025.



de Direitos Humanos — publicado em abril de 2025¹⁰, alerta sobre o enfraquecimento da regulação ambiental no Rio Grande do Sul, reforçando o papel do licenciamento na proteção de direitos humanos frente à intensificação de desastres climáticos. Em todas essas regiões, o desmonte do licenciamento agrava a vulnerabilidade socioambiental e compromete a justiça climática.

Por fim, a Lei 14.750/2023 incluiu, entre os objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a análise de riscos e prevenção de desastres no processo de licenciamento ambiental, demonstrando, mais uma vez, que o caminho para a justiça climática exige o fortalecimento, e não a supressão, dos instrumentos de controle e participação.¹¹

4. Riscos regulatórios, econômicos e institucionais

O PL nº 2.159/2021 gera múltiplos riscos regulatórios ao fragilizar o licenciamento ambiental como instrumento de proteção de direitos fundamentais e controle social. Ao flexibilizar etapas, permitir licenças automáticas e ampliar a margem de discricionariedade administrativa, compromete a segurança jurídica e eleva a judicialização dos conflitos. A proposta também entra em contradição com compromissos assumidos no Plano de Transição Ecológica e no Pacto pela Transformação Ecológica (2024), que visam promover desenvolvimento sustentável, infraestrutura verde e bioeconomia¹². Essa incoerência institucional fragiliza a ambição climática do país e compromete sua credibilidade internacional.

O projeto viola ainda compromissos assumidos no Acordo MERCOSUL-União Europeia¹³, na Convenção sobre Diversidade Biológica e nas diretrizes da OMS sobre prevenção de pandemias. A Emenda nº 25, ao alterar o art. 31, exime instituições

¹⁰ Disponível em: [Relatório REDESCA - CIDH, 2025](#). Acesso em: 3 jun. 2025.

¹¹ A Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023, alterou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) para incluir, entre seus objetivos, “a análise de riscos e a prevenção a desastres no processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos, nas hipóteses definidas pelo poder público” (art. 5º, inciso XVI).

¹² Na cerimônia de lançamento do Pacto pela Transformação Ecológica, realizada em agosto de 2024, o então presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, afirmou que o pacto representa uma “mudança de paradigma” em prol da sustentabilidade. Disponível em: [Ministério da Fazenda](#). Acesso em: 1 jun. 2025.

¹³ A carta aberta enviada por organizações brasileiras da sociedade civil à Presidência do Conselho Europeu, em maio de 2025, alerta para o risco de o Acordo MERCOSUL-União Europeia legitimar práticas de desregulamentação ambiental no Brasil, caso o Projeto de Lei nº 2.159/2021 seja aprovado. O documento destaca que a proposta enfraquece os instrumentos de licenciamento ambiental e contraria compromissos internacionais assumidos pelo país no Pilar de Sustentabilidade do Acordo. Disponível em: [Carta aberta](#). Acesso em: 4 jun. 2025.

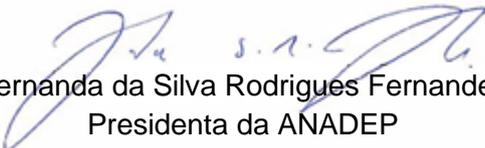


financeiras de fiscalizar a regularidade ambiental, exigindo apenas a licença para concessão de crédito. A ausência de mecanismos de *due diligence* obrigatória fragiliza a prevenção, compromete a rastreabilidade e eleva os riscos econômicos e reputacionais, reforçando a percepção de *dumping* ambiental. Tal percepção tem alimentado resistência em setores estratégicos da União Europeia, como o agrícola, que denunciam concorrência desleal por parte de países com padrões ambientais menos rigorosos.¹⁴

Conclusões

Diante da relevância da matéria e dos impactos socioambientais e jurídicos do Projeto de Lei nº 2.159/2021, a ANADEP manifesta preocupação com o retrocesso normativo representado pelo texto atualmente em tramitação. O retorno do projeto à Câmara dos Deputados representa uma oportunidade para revisão crítica de dispositivos que enfraquecem o licenciamento ambiental como instrumento de proteção de direitos fundamentais e controle social. É fundamental suprimir ou reformular os trechos que afrontam a Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos e ambientais, notadamente quanto à vedação do retrocesso e à exigência de controle de convencionalidade. Também se impõe enfrentar as desigualdades estruturais e os impactos assimétricos da crise climática, assegurando justiça ambiental e proteção diferenciada a comunidades em situação de vulnerabilidade. A proposta legislativa, ao criar insegurança jurídica e fragilizar mecanismos de rastreabilidade e fiscalização, contraria compromissos assumidos no Plano de Transição Ecológica e em pactos internacionais, com riscos à credibilidade do país. A ANADEP reafirma o compromisso da Defensoria Pública com a defesa dos direitos coletivos e difusos, com a efetivação da justiça ambiental e climática e com a construção de marcos normativos coerentes com os desafios do desenvolvimento sustentável, em benefício das presentes e futuras gerações.

Brasília, julho de 2025.



Fernanda da Silva Rodrigues Fernandes
Presidenta da ANADEP

¹⁴ A resistência ao Acordo MERCOSUL-União Europeia ganhou destaque em dezembro de 2024, quando cerca de 1.500 agricultores protestaram nas ruas de Madri contra o que consideraram uma concorrência desleal promovida por padrões ambientais mais permissivos em países exportadores, como o Brasil. A mobilização foi amplamente noticiada pela imprensa internacional. Disponível em: [Agência Brasil](https://agencia.brasil.gov.br/brasil/2024/12/19/1500-agricultores-protestam-em-madri-contra-acordo-merc-sul). Acesso em: 3 jun. 2025.