



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

4ª Câmara de Coordenação e Revisão

– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –

6ª Câmara de Coordenação e Revisão

– Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais –

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

NOTA TÉCNICA CONJUNTA 4ª CCR, 6ª CCR E PFDC

Assunto: sugestão de vetos ao Projeto de Lei n.º
2.159/2021 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental)

1. Introdução

As 4ª e 6ª Câmaras e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, órgãos de coordenação do Ministério Público Federal vem, respeitosamente, sugerir o veto integral aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei n.º 2.159/2021, que dispõe sobre o licenciamento ambiental: art. 3º (incisos XXV, XXVI, XXVII e XXXII); art. 5º, § 4º; art. 7º, § 4º; arts. 8º, II, III, VI, VII e 9º, I, II, III e parágrafos; arts. 10 e 11; art. 13; art. 17; arts. 22, 24, 25, 26, § 5º e 28, § 4º; arts. 42, 43 e 44; art. 58; art. 62 e art. 66.

O referido projeto, originário do PL n.º 3.729/2004 e recentemente aprovado no Senado, retornou à Câmara dos Deputados para deliberação final, sendo aprovado em 17 de julho de 2025. Embora apresentado sob o pretexto de modernizar e conferir celeridade ao licenciamento ambiental, o texto aprovado contém dispositivos que, na prática, promovem o

desmonte de um dos mais importantes instrumentos da política ambiental brasileira e da defesa dos Direitos Humanos.

Além disso, caso o projeto se torne lei da forma como consta no texto final, há o risco de o Brasil ser alvo de processos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por infringir convenções internacionais que preveem proteção de territórios e práticas culturais de comunidades tradicionais.

A pretexto de simplificar e agilizar, o PL fragiliza um instrumento essencial para a compatibilização do desenvolvimento com a proteção ambiental, esvaziando o poder-dever de polícia do Estado e vulnerando direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais.

A presente análise demonstrará que diversos artigos do projeto violam frontalmente a Constituição da República, especialmente os arts. 225 e 231, além de contrariar princípios fundamentais como a vedação ao retrocesso socioambiental, a proteção eficiente e o pacto federativo. Mais grave ainda, o projeto contraria decisões específicas do Supremo Tribunal Federal, conforme será demonstrado adiante.

A flexibilização excessiva deste instrumento, portanto, representa grave ameaça aos direitos fundamentais e ao interesse público, justificando vetos presidenciais.

2. Veto ao art. 3º, XXV: discricionariedade indevida na fixação de condicionantes ambientais

Recomenda-se o veto parcial por inconstitucionalidade da expressão "cabíveis", contida no art. 3º, XXV, do PL. O dispositivo define a licença ambiental como o ato administrativo que, entre outras coisas, "estabelece as condicionantes ambientais cabíveis".

A utilização do termo vago "cabíveis" confere à autoridade licenciadora uma margem excessivamente ampla e subjetiva para decidir quais medidas de controle, mitigação e compensação serão impostas ao empreendimento. Essa abertura na norma permite que a

definição das condicionantes, que deveria ser um ato estritamente técnico e fundamentado nos estudos ambientais, seja influenciada por critérios políticos ou de conveniência, o que compromete o princípio da prevenção e a própria finalidade do licenciamento ambiental.

A redação, tal como proposta, é materialmente inconstitucional por ser incompatível com a jurisprudência consolidada do STF, firmada no julgamento da ADI 6618. Naquela ocasião, a Suprema Corte reafirmou que o licenciamento ambiental é um instrumento vinculado à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e que a atuação da Administração Pública neste campo deve estar pautada por critérios objetivos e vinculados aos dados técnicos apresentados, e não por ampla e irrestrita discricionariedade.

Ao permitir que o agente público decida, com base em um critério subjetivo de "cabimento", quais condicionantes serão impostas, o Projeto de Lei contraria a natureza técnica e vinculada do ato de licenciar. Isso viola o dever estatal de proteção ambiental (art. 225, CF), fragiliza a segurança jurídica e pode resultar na aprovação de projetos sem as medidas necessárias para prevenir ou mitigar adequadamente seus impactos negativos.

3. Veto aos dispositivos que criam a Licença Ambiental Especial (LAE) (arts. 3º, XXVI, 18, IV, 24 e 25)

Recomenda-se o veto aos artigos que instituem e regulamentam a Licença Ambiental Especial (LAE). A definição contida no art. 3º, XXVI, revela-se problemática ao adotar o conceito aberto e impreciso de “empreendimento estratégico”, cuja caracterização carece de critérios técnicos e objetivos.

A ausência desses parâmetros compromete os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, previstos no art. 37 da Constituição. Ao permitir que a qualificação de um projeto como “estratégico” ocorra sem balizas legais, segundo a discricionariedade do Conselho de Governo (art. 24 do PL), abre-se margem para que influências político-institucionais se sobreponham à análise técnica. Na prática,

isso permite a flexibilização indevida do licenciamento para empreendimentos que, por seu grande potencial de degradação, deveriam ser submetidos ao mais rigoroso escrutínio.

Essa fragilidade poderia viabilizar projetos de altíssimo impacto e elevada controvérsia sem a efetiva participação das populações afetadas. Além disso, a definição de um projeto como "estratégico" poderá passar por pressões políticas, ao invés de se analisar sua real importância para o interesse público, violando o princípio da isonomia ao criar um rito de exceção.

Tal manobra desvirtua o dever constitucional de controle prévio sobre atividades potencialmente poluidoras, previsto no art. 225, §1º, IV, da CF. Conforme reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive na ADI 6.618, a proteção ao meio ambiente impõe a observância de normas que assegurem uma fiscalização técnica e criteriosa. A criação de mecanismos de exceção, como a LAE, sem fundamento em critérios técnicos claros, é incompatível com a natureza vinculada do licenciamento ambiental e com o dever estatal de prevenção.

4. Veto aos artigos que instituem o Autolicienciamento (LAC) e a Regularização com Anistia (LOC) (arts. 3º, XXVII e XXXII, 22 e 26, § 5º)

Recomenda-se o veto aos dispositivos que criam e regulamentam a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) e a Licença de Operação Corretiva (LOC), por representarem, respectivamente, a institucionalização do autolicienciamento, em afronta a decisões do STF, e verdadeiro incentivo à ilegalidade.

A Licença por Adesão e Compromisso (LAC), definida no art. 3º, XXVII, e regulada no art. 22, é uma modalidade de autolicienciamento que permite a emissão da licença a partir de um formulário autodeclaratório, eliminando a análise prévia e aprofundada do órgão ambiental. O PL inclusive agrava a inconstitucionalidade dessa figura ao estendê-la a empreendimentos de médio porte, o que afronta diretamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada na ADI 6618, é

inequívoca ao estabelecer que, "*embora seja legítima a criação de novos tipos de licenciamento ambiental, a simplificação de procedimentos para a sua concessão apenas é possível em casos de obras ou empreendimentos de pequeno potencial degradador*" (ADI 6618, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Tribunal Pleno, DJe 09-05-2025).

Já a Licença de Operação Corretiva (LOC), definida no art. 3º, XXXII, embora possa ser um instrumento para regularizar situações consolidadas, foi desenhada no PL para criar um perigoso incentivo à ilegalidade. A flagrante inconstitucionalidade reside no § 5º do Artigo 26, que prevê a extinção da punibilidade do crime de operar sem licença (art. 60 da Lei n.º 9.605/98) para quem solicita a LOC espontaneamente. Tal dispositivo funciona como um "prêmio à ilicitude", sinalizando ao infrator que é mais vantajoso descumprir a lei e buscar uma regularização posterior, anistiado da responsabilidade penal, do que seguir o devido processo legal desde o início. Essa medida, a um só tempo, viola o princípio da isonomia, desestimula o cumprimento da legislação ambiental e compromete o caráter preventivo e pedagógico das normas penais ambientais.

A imensa maioria do setor empresarial, que trabalha na estrita legalidade, seria extremamente prejudicada pela concorrência desleal por parte daqueles que se beneficiariam da ausência de custos com o descumprimento da legislação, sem qualquer risco futuro de punição, colocando o Estado brasileiro na posição de fomentador de condutas antiéticas e ilegais.

5. Veto ao art. 5º, § 4º: operação de empreendimentos de alto impacto por autodeclaração

Recomenda-se o veto ao § 4º do art. 5º do PL. O dispositivo permite que empreendimentos lineares de alto impacto, como ferrovias, rodovias e linhas de transmissão, iniciem sua operação sem a devida Licença de Operação (LO) emitida pelo órgão ambiental. Em seu lugar, o projeto institui a possibilidade de início das atividades mediante a simples apresentação de um termo declaratório de cumprimento de condicionantes, assinado por um responsável técnico do próprio empreendedor.

A LO tem a função de atestar o cumprimento das condicionantes estabelecidas nas fases anteriores (Licença Prévia e de Instalação). Substituir essa verificação estatal por uma

autodeclaração do empreendedor esvazia a função fiscalizatória do Estado e fragiliza o poder de polícia ambiental, aumentando exponencialmente o risco de danos ambientais irreversíveis. Trata-se de um retrocesso normativo que viola a lógica preventiva do licenciamento ambiental.

6. Veto ao art. 7º, § 4º: renovação automática de licenças sem análise técnica

Recomenda-se também o veto das expressões “médio potencial poluidor” e “médio porte” do § 4º do art. 7º. Referidos dispositivos instituem a renovação automática de licenças ambientais para atividades de médio porte ou médio potencial poluidor, baseando-se unicamente em uma declaração eletrônica do empreendedor. Novamente, o que se verifica é a completa eliminação da análise técnica que deveria ser realizada pelo órgão ambiental para verificar o cumprimento efetivo das condicionantes e reavaliar os impactos da atividade ao longo do tempo.

A renovação de uma licença não é um ato meramente burocrático, mas uma etapa crucial do controle ambiental contínuo. É o momento em que o Estado exerce seu poder-dever de fiscalização para assegurar que as medidas de proteção ambiental estão sendo eficazes e, se necessário, ajustá-las à realidade do empreendimento e do ecossistema. Permitir que essa etapa seja substituída por uma autodeclaração do interessado representa uma grave renúncia ao poder de polícia ambiental do Estado.

Essa prática, assim como as outras modalidades de autolicenciamento presentes no PL, configura ofensa ao Princípio da Proporcionalidade sob o ângulo da proteção insuficiente, em razão da precária tutela do bem jurídico meio ambiente. Ao dispensar a análise estatal periódica, o dispositivo torna o licenciamento um instrumento ineficaz no longo prazo e viola o dever de proteção ambiental imposto ao Poder Público pela Constituição.

7. Veto aos artigos que promovem a dispensa generalizada de licenciamento (arts. 8º, II, III, VI, VII e 9º, I, II, III e parágrafos)

Recomenda-se o veto integral aos arts. 8º, II, III, VI, VII e 9º, que dispensam do

licenciamento ambiental setores inteiros de atividades, como a agropecuária.

Tais dispositivos isentam do licenciamento ambiental um rol extenso e impreciso de atividades, incluindo obras de "melhoramento" de infraestrutura, sem estabelecer critérios técnicos adequados ou limitações de impacto.

A dispensa para "melhoramento" de infraestrutura é um conceito vago que pode ser interpretado como permissão para duplicação de rodovias sem o devido licenciamento, por exemplo, ignorando os impactos diretos e indiretos sobre a fauna e o aumento do desmatamento.

Tal dispositivo viola os princípios da prevenção e da precaução, além de contrariar o entendimento do STF de que a dispensa excessiva do licenciamento configura omissão inconstitucional.

8. Veto aos arts. 10 e 11 do PL: dispensa e simplificação inconstitucional para setores de saneamento e infraestrutura

Recomenda-se o veto integral aos arts. 10 e 11 do PL.

O art. 10 estabelece, em seu § 2º, a dispensa de licenciamento ambiental para sistemas de tratamento de água e esgoto até que se atinjam metas de universalização. Esse dispositivo incorre na já apontada inconstitucionalidade tratada na ADI 6618, onde o STF entendeu que não cabe ao legislador isentar previamente todo um setor de atividades com potencial poluidor, uma vez que tal medida contraria o dever estatal de controle. Empreendimentos de saneamento, como estações de tratamento e aterros sanitários, possuem significativo potencial de impacto e não podem ser subtraídos da análise técnica do órgão ambiental.

Adicionalmente, o § 1º do mesmo artigo determina que a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para o setor de saneamento deve ocorrer apenas em "situações excepcionais". Esta inversão da lógica preventiva viola abertamente o art. 225 da Constituição: a necessidade de EIA é definida pela magnitude do impacto e não pela natureza do setor.

O art. 11, por sua vez, determina que a ampliação e pavimentação de rodovias, bem como obras de saneamento, serão licenciadas compulsoriamente via Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Conforme já demonstrado, todavia, o STF, na ADI 6618, restringiu o uso de licenças simplificadas, como a LAC, apenas a empreendimentos de pequeno potencial degradador. Obras de pavimentação e ampliação de rodovias são, por natureza, de impacto relevante, sendo manifestamente inconstitucional submetê-las ao rito frágil e autodeclaratório da LAC.

9. Veto ao art. 13: reiteração da inconstitucional dispensa do Cadastro Ambiental Rural (CAR)

Recomenda-se o veto ao art. 13. De forma similar ao que consta no art. 9º, § 6º, do PL, este dispositivo proíbe a exigência do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para o licenciamento de obras de infraestrutura pública em imóveis rurais. Atualmente, o CAR é o principal instrumento de planejamento e regularização ambiental de imóveis rurais, essencial para a identificação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal.

Permitir o licenciamento de grandes obras sem a prévia inscrição e análise do CAR constitui grave forma de proteção deficiente. A medida impede que o órgão licenciador tenha acesso à informação basilar sobre a situação ambiental da área a ser afetada, violando o princípio da prevenção e o dever de proteção do Estado.

Ademais, pela sua própria concepção autodeclaratória, não há nenhuma dificuldade técnica, econômica ou burocrática que impeça a elaboração do CAR de forma célere.

10. Veto ao art. 17: violação da autonomia municipal e do planejamento urbano

Recomenda-se o veto ao art. 17 do PL. O dispositivo estabelece que o licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso e ocupação do solo emitida pelos Municípios. Tal previsão representa clara violação ao pacto federativo e à autonomia municipal para legislar sobre o planejamento territorial urbano, competência assegurada pelos artigos 30 e 182 da Constituição.

Ao desvincular o licenciamento ambiental da anuência municipal sobre o zoneamento, o PL permite a instalação de empreendimentos em locais incompatíveis com a legislação de uso do solo, o que pode dar ensejo a conflitos federativos.

O licenciamento ambiental não pode se sobrepor à ordem urbanística municipal, devendo ambos os instrumentos atuar de forma integrada e harmônica.

11. Veto ao art. 28, § 4º

O prazo de 30 (trinta) dias para o órgão licenciador disponibilizar o Termo de Referência é exíguo demais e não passível de cumprimento.

12. Veto aos arts. 42, 43 e 44: violação de direitos indígenas e desrespeito a precedente do STF

Recomenda-se o veto integral aos arts. 42, 43 e 44 do PL.

Os dispositivos restringem drasticamente a participação de órgãos como a FUNAI e a Fundação Palmares no licenciamento, exigindo sua manifestação apenas quando se tratar de terras indígenas homologadas e territórios quilombolas titulados. Esta previsão é uma afronta direta à autoridade do Supremo Tribunal Federal: ao realizar o controle de constitucionalidade sobre o novo Código Florestal, em 2018, o STF declarou inconstitucional dispositivo que criava exatamente essa mesma limitação.

Com efeito, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902 e 4903, nas quais foi validada a constitucionalidade geral do Código Florestal, em 2018, o STF decidiu que os direitos dos povos indígenas sobre suas terras são originários, ou seja, anteriores à própria criação do Estado, conforme estabelece o art. 231 da Constituição (inconstitucionalidade material).

Em outras palavras, o STF, em correta interpretação do texto Constitucional, decidiu que o ato administrativo de demarcação possui natureza meramente declaratória, e não constitutiva de direito, o que significa dizer que a sua proteção legal não pode estar condicionada

à finalização do processo administrativo. Ao insistir na restrição a terras "homologadas", o PL revive uma tese já expressamente rechaçada pelo STF como inconstitucional.

Temos que os artigos limitam a avaliação de impacto sobre essas comunidades apenas à chamada Área de Influência Direta (AID) do empreendimento. Essa restrição ignora que grandes projetos, como hidrelétricas e rodovias, geram impactos socioambientais significativos que se estendem por uma vasta área: a chamada Área de Influência Indireta (AII). Ao excluir a análise da AII, o PL impede que se tenha uma dimensão real dos danos ao território, à cultura e aos meios de subsistência dessas populações, configurando uma análise de impacto incompleta.

As distâncias máximas entre os empreendimentos em licenciamento e as terras indígenas e os territórios quilombolas, constantes do Anexo do PL n.º 2159/2021, para que seja necessária a manifestação das autoridades envolvidas acerca dos Termos de Referência, são inferiores àquelas atualmente previstas na Portaria Interministerial n.º 60/2015, bem como não consideram os efeitos sinérgicos e cumulativos dos impactos.

As premissas contidas no artigo 42 para a participação das denominadas autoridades envolvidas vulneram direitos constitucionais e convencionais que garantem aos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais a proteção de seus territórios, permitindo o prosseguimento do processo de licenciamento ambiental ainda que sem manifestação dos órgãos afetos, bem como, o caráter meramente consultivo das manifestações das autoridades envolvidas, contraria previsão legal contida no §3º, art. 36 da Lei n.º Lei 9.985/2000, significando grave retrocesso a direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais.

13. Veto ao art. 58: exoneração inconstitucional da responsabilidade das instituições financeiras

Recomenda-se o veto integral ao artigo 58. O dispositivo estabelece que instituições financeiras que exigirem licença ambiental para financiamento ficam isentas de responsabilidade por danos ambientais, restando-lhes, no máximo, uma responsabilidade

subsidiária. Tal previsão contraria frontalmente a jurisprudência consolidada do STJ, que reconhece as instituições financeiras como poluidoras indiretas, com responsabilidade civil objetiva e solidária.

Conforme orientação pacífica do STJ, é civilmente responsável pelo dano ambiental também "*quem financia para que façam*"¹. O nexo causal se estabelece pelo simples ato de financiar, sendo irrelevante que a instituição tenha exigido licenças, pois tal ato não a exime da responsabilidade por sua participação na cadeia do dano (Recurso Especial n.º 650.728).

O dispositivo, portanto, viola o regime constitucional de responsabilidade civil ambiental (art. 225, § 3º, CF) e representa um grave retrocesso, incentivando o financiamento irresponsável de atividades degradadoras.

14. Veto ao art. 62: descriminalização inconstitucional da concessão de licença ilegal

Recomenda-se o veto ao artigo 62, que revoga a modalidade culposa do crime de concessão de licença ambiental em desacordo com as normas (art. 67 da Lei de Crimes Ambientais). A descriminalização da conduta do funcionário público que age com negligência, imprudência ou imperícia representa grave retrocesso na proteção penal do meio ambiente, violando o art. 225, § 3º, da Constituição, que determina que as condutas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais.

O funcionário público tem o dever funcional de agir com diligência, e a eliminação da sanção penal para a conduta culposa remove um importante instrumento de controle sobre sua atuação, podendo incentivar a negligência na análise de processos de licenciamento. A medida contraria o princípio da vedação ao retrocesso em matéria penal ambiental e compromete a efetividade do sistema de proteção como um todo.

15. Veto ao inciso III do art. 66 do PL, que contraria diretamente a Lei n.º 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) ao revogar mecanismos de controle essenciais para a proteção do

bioma.

A proposta elimina a exigência de anuência prévia do órgão ambiental federal para autorizar a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração. Adicionalmente, o projeto extingue o parecer prévio do órgão estadual para o corte de vegetação em estágio médio de regeneração em áreas urbanas, deixando a decisão a cargo exclusivo do município.

Referida supressão representa um retrocesso extremamente grave ao revogar a Lei 11.428/2006 que foi fruto de histórico e amplo debate legislativo com o objetivo precípuo de proteger o bioma mais devastado do país, na medida em que fragiliza a governança ambiental e vulnera frontalmente o princípio constitucional da vedação ao retrocesso socioambiental (art. 225, CF).

16. Conclusão

O conjunto de dispositivos analisados configura uma violação sistemática ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, reconhecido pelo STF como decorrência do art. 225 da CF. Por meio do autolicensingamento, da dispensa de setores inteiros, da eliminação da análise técnica e da fragilização das condicionantes, o PL promove um desmonte generalizado do sistema de licenciamento, representando um retrocesso injustificado que compromete o núcleo essencial do direito ao meio ambiente.

Adicionalmente, o PL viola abertamente tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção 169 da OIT e o Acordo de Paris, criando um alto risco de responsabilização do país perante cortes internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Pelo exposto, as 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, reiteram o pedido de veto de cada um dos dispositivos apontados nesta Nota Técnica como inconstitucionais, a saber: art. 3º (incisos XXV, XXVI, XXVII e XXXII); art. 5º, § 4º; art. 7º, § 4º; arts. 8º, II, III, VI, VII e 9º, I, II, III e parágrafos; arts. 10 e 11; art. 13; art. 17; arts. 22, 24, 25, 26, § 5º e 28, § 4º; arts. 42, 43 e 44; art.

58; art. 62 e art. 66.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00276370/2025 NOTA TÉCNICA**

.....
Signatário(a): **LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**

Data e Hora: **29/07/2025 18:21:55**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **29/07/2025 18:46:03**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO**

Data e Hora: **29/07/2025 19:41:52**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave dc4a40cd.7c9a3abd.a4b0037c.06c11d37