

**NOTA DA ABRAMPA:  
PL Nº 3.729/2004 – LEI GERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Ao Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG)

Presidente do Senado,

Com grande preocupação, a ABRAMPA – Associação Brasileira de Membros do Ministério Público, associação civil sem fins lucrativos que reúne Promotores e Procuradores de Justiça e Procuradores da República com atuação especializada em meio ambiente atuantes em todos os Estados da Federação, recebeu a notícia da aprovação pela Câmara dos Deputados do PL nº 3.729/2004, que pretende criar uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

Nos últimos 17 anos, foram apresentadas ao Congresso Nacional diversas propostas de uma lei geral de licenciamento, com vistas ao aprimoramento do instituto e à uniformização das regras sobre licenciamento ambiental em todo o território nacional. O texto recém-aprovado pela Câmara dos Deputados, no entanto, consiste em um substitutivo, apresentado pelo Deputado Federal Neri Geller no início de maio de 2021, elaborado sem o necessário debate público e sem possibilidade de efetiva participação popular. Na prática, a proposta transforma o instituto do licenciamento ambiental em exceção, comprometendo a eficácia de um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6.938/1981).

Cumprindo seus objetivos institucionais, por meio desta nota, a ABRAMPA vem manifestar-se sobre o que considera uma proposta inaceitável de desmonte do arcabouço normativo e do aparato institucional de proteção do meio ambiente no Brasil.

**I. A falsa dicotomia entre proteção socioambiental e crescimento econômico**

A proposta de alteração legislativa parte da falsa compreensão de que haveria uma dicotomia entre proteção socioambiental e crescimento econômico. Nesse sentido, o

projeto parte da premissa de que o processo de licenciamento seria causa relevante para o atraso de obras e para a frustrante falta de infraestrutura no país, razão pela qual passa a tratá-lo como um entrave à atividade econômica, a ser superado.

Pontue-se, no entanto, que durante a tramitação do processo legislativo, não foram apresentados quaisquer dados estatísticos a corroborar esta alegada morosidade e nem, se existente, as suas causas, que certamente deveriam considerar também a falta de estrutura nos órgãos ambientais do país e a qualidade dos projetos submetidos a licenciamento.

A pretexto de fortalecer o ambiente de negócios e a livre iniciativa, o PL nº 3.729/2004 termina por fragilizar sobremaneira as normas vigentes em matéria de licenciamento, de modo a impedir que a atividade estatal em matéria de proteção ambiental seja realizada de forma preventiva e a condenar o Poder Público a uma atuação inglória na busca por reparação de danos que em, em maior ou menor grau, nunca poderão ser integralmente reparados. A proposta fere, ainda, a autonomia e proteção dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais e tem potencial para ampliar a insegurança jurídica e a judicialização do licenciamento ambiental em todo o país.

## **II. Os principais equívocos da proposição legislativa**

### **1. As exceções ao licenciamento ambiental: ofensa ao desenvolvimento sustentável e violação do direito ao meio ambiente equilibrado**

Um dos graves equívocos da proposição diz respeito à **criação de uma série de exceções ao licenciamento ambiental**, dispensando de licenciamento ambiental, entre outras: as atividades de caráter militar previstas no preparo e emprego das Forças Armadas; as obras de distribuição de energia elétrica de até 69 kV de tensão; os sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário; as obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, acidentes ou desastres; os serviços e obras direcionados à manutenção e melhoramento da infraestrutura em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção; as usinas de triagem de resíduos sólidos; os equipamentos para

compostagem de resíduos orgânicos; e as usinas de reciclagem de resíduos da construção civil.

O projeto também prevê a dispensa de licença para o cultivo de espécies de interesse agrícola e para a pecuária extensiva, semi-intensiva e intensiva de pequeno porte, eliminando o controle prévio dos relevantes impactos socioambientais desses empreendimentos. Tais atividades, no entanto, possuem grande impacto na disponibilidade hídrica nos locais em que se instalam, em função dos sistemas de irrigação necessários, além de terem considerável impacto climático, sendo o setor agropecuário responsável por 28% das emissões de gases de efeito estufa – GEE no país, em razão da expansão de pecuária de corte, da produção de leite e do uso de fertilizantes sintéticos e da calagem.<sup>1</sup> Tais impactos impõem a avaliação individualizada e, eventualmente, a determinação de implementação de medidas de compensação e mitigação que só podem ser definidas por meio do processo de licenciamento ambiental.

A proposta cria, assim, um **regime geral absolutamente abrangente de exceções injustificáveis ao licenciamento** que contradiz a noção básica de desenvolvimento sustentável, a qual impõe que a atividade econômica esteja atrelada aos aspectos sociais e ambientais para a promoção da vida e do bem-estar de todos. Contradiz, ao fim e ao cabo, a Constituição da República, que determina que a atividade econômica não pode se desenvolver sem observância da defesa ambiental (artigo 170, VI).<sup>2</sup>

Ressalte-se que o licenciamento ambiental é um dos mais consolidados e efetivos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Visa dar concretude ao disposto no art. 225 da Constituição, que determina que o Poder Público e a coletividade têm o dever de atuar na defesa do meio ambiente, em benefício das gerações presentes e futuras, criando as condições para que a Administração Pública defina as condições e

---

<sup>1</sup> Dados disponibilizados pelo SEEG, atualizadas para incluir informações sobre o ano de 2019, disponível em: <[https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_199\\_0-2019.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_199_0-2019.pdf)>.

<sup>2</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

limites ao exercício de atividades que importem risco para a vida, a qualidade de vida e promovam a poluição e degradação do meio ambiente.

**A definição prévia de ausência de controle ambiental ou mesmo da sua diminuição, além de nociva ao meio ambiente, é inconstitucional.** Medidas semelhantes já foram consideradas julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, por representar proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de violação ao princípio da proibição do retrocesso ambiental e dos princípios da precaução de prevenção.<sup>3</sup>

## **2. Licenciamento por adesão e prorrogação automática de licenças: proteção insuficiente do meio ambiente e retrocesso institucional**

Para além das hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental, o projeto também **introduz no ordenamento jurídico brasileiro**, sem o necessário debate público prévio, **a figura da Licença por Adesão e Compromisso (LAC)**, espécie de autolicensing feito pela internet que **permite a emissão de licenças sem entrega de estudo ambiental pelo empreendedor e sem análise específica pelo órgão ambiental para diversas atividades potencialmente degradadoras** do meio ambiente, com exceção apenas dos empreendimentos de significativo potencial de impacto degradador, submetidas a EIA-RIMA. Assim, torna-se regra o que deveria ser exceção.

**A renovação de quaisquer tipos de licenças ambientais, por sua vez, passaria a ser automática**, bastando a autodeclaração de conformidade do empreendedor, sem que seja verificado o cumprimento das condicionantes ambientais e sem que seja instituído um sistema de conferência das informações apresentadas pelo particular.

Tudo isso resulta na **ausência de mecanismos efetivos de responsabilização que seriam fundamentais para a efetividade do instrumento**. Ainda que se possa debater a necessidade de atualização e unificação da legislação de licenciamento

---

<sup>3</sup> STF, ADI 6288/CE, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 23/11/2020, DJe 03/12/2020; STF, ADI 5.312/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 25/10/2018.

ambiental em vigor, a medida tal qual proposta resulta, inevitavelmente, em **proteção insuficiente do direito ao meio ambiente e em inaceitável retrocesso institucional.**

### **3. Desfiguração do licenciamento ambiental: ofensa ao poder de polícia dos órgãos ambientais e ao princípio do poluidor pagador**

Caso aprovado, o projeto de lei terminaria por ofender, de maneira inconstitucional, o poder-dever de polícia dos órgãos públicos ambientais, pois retiraria deles a possibilidade de análise da maior parte dos empreendimentos e atividades econômicas desenvolvidos no país. Esse poder de polícia é, atualmente, exercido não apenas *a posteriori*, com a aplicação de multas, mas também mediante controle prévio da implantação e operação de atividades, obras ou empreendimentos potencialmente poluidores.

O projeto, no entanto, deixa de exigir análise de impactos indiretos sobre Unidades de Conservação, inviabilizando a proteção ambiental e da biodiversidade, em violação frontal Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000) e a Convenção sobre Diversidade Biológica.<sup>4</sup> Ao propor que os órgãos ambientais sejam impedidos de fixar condicionantes ambientais relacionadas aos impactos indiretos promovidos pela atividade econômica, a proposta normativa termina por desfigurar integralmente os contornos do licenciamento ambiental, ferindo claramente o princípio do poluidor-pagador.

### **4. Violação da autonomia e proteção dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais**

O PL nº 3.3.729/2004 reduz significativamente as exigências quanto à análise de impactos dos empreendimentos econômicos sobre o meio ambiente e à sociedade. Assim, deixa de exigir análise de impacto e adoção de medidas para prevenir danos sobre terras indígenas não demarcadas e sobre os territórios quilombolas ainda não titulados,

---

<sup>4</sup> Texto disponível em: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf)>

violando os direitos constitucionalmente assegurados a essas populações, independentemente de demarcação ou titulação (CF, art. 231; ADCT, art. 68).

## **5. Omissão sobre as mudanças climáticas e os impactos dos empreendimentos na saúde humana**

Em um contexto de pandemia, em que é sabido que a expansão da atividade humana tende a ocasionar zoonoses mais frequentes,<sup>5</sup> além de já estar impactando de forma decisiva no aumento dos eventos climáticos extremos decorrentes das mudanças climáticas,<sup>6</sup> **também chama a atenção ao fato do projeto não trazer sequer uma previsão normativa que estabeleça a necessidade de avaliação do impacto de empreendimentos sobre a saúde humana e nem dê tratamento expresso à questão das mudanças climáticas.**

## **6. Desrespeito à política municipal de ordenamento do solo**

Destaque-se, ademais, que o projeto pretende dispensar o empreendedor de apresentar certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, o que é fundamental para garantir conformidade do empreendimento com a legislação municipal, responsável pelo ordenamento territorial e pelo planejamento de uso do solo (CF, art. 182 e Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade). A proposta afronta, assim, o pacto federativo e as competências constitucionais desses entes federativos (CF, art. 30, inc. I e VIII), além de criar o risco de que a inserção de projetos e edificações em descompasso com o ordenamento territorial planejado desorganize as cidades espacialmente, com importantes

---

<sup>5</sup> Ver, sobre o tema, Nikkita G. Patel, Marc A. Levy, Adam Storeygard, Deborah Balk, John L. Gittleman, and Peter Daszak. Global trends in emerging infectious diseases. *Nature*. 2008; 451(7181): 990–993. Disponível em: <[https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/?term=Balk%20D%5BAuthor%5D&cauthor=true&cauthor\\_uid=18288193](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/?term=Balk%20D%5BAuthor%5D&cauthor=true&cauthor_uid=18288193)>.

<sup>6</sup> Estudos científicos apontam que a atividade humana está causando um aumento de 0,2°C na temperatura média do planeta por década, e que, se esse ritmo continuar, chegaria a 1,5°C por volta de 2040. Esse aquecimento do planeta é responsável por impactos importantes em ecossistemas, na fauna, na flora e no bem-estar humano em todo o globo. Observam-se ondas de calor mais frequentes, ondas de calor marinhas mais longas, o derretimento das calotas polares e um aumento na frequência e na intensidade de eventos climáticos extremos, incluindo precipitação pesada, aumento de secas em determinadas regiões, ocorrência de ciclones devastadores, entre outros (IPCC, 2018).

impactos à ordem urbanística e à comunidade no entorno, o que tende a gerar conflitos graves com as municipalidades.

### **7. Consequências: insegurança jurídica e judicialização**

Todas essas omissões criam um cenário de indesejável insegurança jurídica, em relação à qual determinados empreendimentos e atividades estarão sujeitos a paralisações, atrasos e questionamentos judiciais, com um aumento do risco-país e, portanto, maiores dificuldades para a obtenção de investimentos privados, bem como um enorme dispêndio de energia e recursos públicos decorrentes da movimentação da máquina pública que poderia ser evitada caso houvesse simples avaliação de impactos socioambientais adequada e consulta prévia aos Municípios.

## **III. Conclusão**

O Projeto de Lei nº 3.729/2004 tem o potencial de impactar de maneira drástica a governança ambiental do país, assim como de colocar em risco diversos instrumentos jurídicos e processos preventivos que, até então, cumpriam relevante papel no sentido de assegurar que a atividade econômica seja desenvolvida de forma sustentável, com o devido respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, aos direitos dos povos indígenas, dos quilombolas e de outras comunidades tradicionais e à ordenação de uso do solo estabelecida pelos Municípios.

A experiência comprova que há necessidade de eficaz controle estatal nas atividades que possam causar danos ao meio ambiente e que a ausência desse controle pode levar a resultados desastrosos. O enfraquecimento do licenciamento ambiental, da forma proposta, aumenta as chances de que desastres ambientais como os de Mariana e de Brumadinho se repitam, viola os direitos das populações indígenas e quilombolas, reduz significativamente o controle sobre todas as formas de poluição, afasta o país ainda mais das metas assumidas internacionalmente de reduzir a emissão de gases de efeito estufa, amplia os riscos de destruição dos biomas e acarreta graves prejuízos à saúde e à qualidade de vida da sociedade como um todo.

O debate sobre uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental é salutar, e é absolutamente fundamental que seja feito a partir de um amplo debate público, participativo e propositivo, que permita a construção de uma ferramenta para a promoção do desenvolvimento sustentável, de proteção da biodiversidade e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

A tramitação da matéria no Senado da República é uma oportunidade para que esta Casa mostre ao povo brasileiro o comprometimento do Congresso Nacional com a defesa da Constituição, da transparência, da democracia participativa, do debate cívico e do desenvolvimento sustentável. Assim, respeitosamente, pedimos a Vossa Excelência, como Presidente do Senado, que propicie as condições necessárias para o amadurecimento deste debate tão importante, a iniciar pela instauração de audiência pública para análise do tema na Comissão de Meio Ambiente do Senado.

Belo Horizonte, 27 de maio de 2021



**CRISTINA SEIXAS GRAÇA**  
Presidente da ABRAMPA

ALEXANDRE  
GAIO:02098613989

ASSINADO DE FORMA DIGITAL POR  
ALEXANDRE GAIO:02098613989  
Dados: 2021.05.27 11:27:11  
-03'00"

**ALEXANDRE GAIO**

Coordenador do Projeto PNMC em Ação – ABRAMPA



SERPRO  
Assinado digitalmente por:  
VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA  
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço :  
<<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>>

**VIVIAN M. FERREIRA**  
Advogada da ABRAMPA