



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TEREZA CRISTINA**

PARECER Nº , DE 2025-CRA

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.159, de 2021 (Projeto de Lei nº 3.729, de 2004, na origem), da Câmara dos Deputados, que *dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências.*

Relatora: Senadora **TEREZA CRISTINA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 2.159, de 2021 (PL nº 3.729, de 2004, na origem), da Câmara dos Deputados, que *dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências.*

O projeto possui sessenta e um artigos organizados em três capítulos.

O Capítulo I (arts. 1º a 3º) abarca as disposições preliminares. O art. 1º dispõe sobre o objeto da lei, a saber, o estabelecimento de normas gerais



para o licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente, previsto no art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Os seus §§ 1º a 3º estabelecem a aplicabilidade das disposições da lei ao licenciamento ambiental realizado perante órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) de todas as unidades federativas em estrita observância à Lei Complementar (LCP) nº 140, de 8 de dezembro de 2011; os princípios aos quais o licenciamento ambiental deve se sujeitar; e dispõe que o licenciamento de atividades ou de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco seguirão as normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) até que seja promulgada lei específica.

O art. 2º institui diretrizes para o licenciamento ambiental.

Em seu art. 3º, o projeto define conceitos que serão utilizados ao longo de seu texto, dispostos em 35 incisos.

No Capítulo II, Seção I (arts. 4º a 16), a proposição detalha as hipóteses nas quais o licenciamento ambiental será exigido, com previsão de que os entes federativos devem definir as tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a esse instrumento (art. 4º).

O art. 5º estabelece os tipos de licença resultantes do processo de licenciamento ambiental, que são: Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI); Licença de Operação (LO); Licença Ambiental Única (LAU); Licença por Adesão e Compromisso (LAC); e Licença de Operação Corretiva (LOC). Os requisitos para a emissão de cada modalidade de licença ambiental são especificados no § 1º do art. 5º. Os entes federativos podem definir licenças específicas tendo em vista a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento, conforme redação do §2º do art. 5º.

Os prazos de validade, mínimos e máximos, para as licenças ambientais são estipulados no art. 6º.

As normas, prazos e condições para a renovação da licença ambiental, e critérios para a sua renovação automática a partir de declaração do empreendedor em formulário disponibilizado pela internet, estão determinados no art. 7º.

A mesma seção estabelece um rol de atividades ou empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental (art. 8º) e dispensa do licenciamento atividades e empreendimentos agropecuários, com critérios a serem observados pelas posses e propriedades rurais (art. 9º). Em ambas as hipóteses, a não sujeição ao licenciamento ambiental não exige o empreendedor de obter, quando exigível, autorização de supressão de vegetação nativa, outorga dos direitos de recursos hídricos ou de outras licenças, autorizações ou outorgas exigidas em lei, bem com o cumprimento de obrigações legais específicas.

O art. 10 assegura procedimentos simplificados e prioridade de análise para o licenciamento ambiental, quando exigível, das atividades ou dos empreendimentos de saneamento básico.

O art. 11 autoriza o licenciamento, pela emissão de LAC, de serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão.

No que tange ao licenciamento ambiental de competência municipal ou distrital, a aprovação do projeto de atividade ou de empreendimento deve ocorrer mediante a emissão de licença urbanística e ambiental integradas (art. 12).

Para o gerenciamento de impactos ambientais e a fixação de condicionantes, a proposição define uma ordem de objetivos prioritários com regramento sobre a proporcionalidade das condicionantes ambientais ante a magnitude dos impactos ambientais dos empreendimentos, nexos causal com esses impactos e impossibilidade de mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia (art. 13).

O art. 14 institui critérios segundo os quais a autoridade licenciadora pode, por decisão motivada, estabelecer condições especiais no processo de licenciamento, como a priorização das análises, com a finalidade de reduzir prazos e a dilação de prazos de renovação de licenças.

As hipóteses de suspensão ou cancelamento da licença ambiental expedida estão ajustadas no art. 15, assim como os critérios para a modificação das condicionantes ambientais e as medidas de controle, a pedido do empreendedor.

O art. 16 do projeto determina que o licenciamento ambiental independe da emissão de certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento da legislação aplicável a esses atos administrativos.

A Seção II (arts. 17 a 21) define os tipos de procedimentos de licenciamento ambiental, a saber: procedimento ordinário, na modalidade trifásica; simplificado, nas modalidades bifásica, fase única ou por adesão e compromisso; e procedimento corretivo, com possibilidade de aplicação da modalidade por adesão e compromisso.

No âmbito das competências definidas na LCP nº 140, de 2011, as autoridades licenciadoras devem estabelecer os procedimentos e as modalidades de licenciamento e os tipos de estudo ou de relatório ambiental a serem exigidos, por meio do enquadramento da atividade ou do empreendimento de acordo com os critérios de localização, natureza, porte e potencial poluidor.

A Seção III (arts. 22 e 23) trata da regularização por licenciamento ambiental corretivo e estatui que essa modalidade de licenciamento ambiental se destina a empreendimentos que estejam, na data de publicação da lei, operando sem licença ambiental válida. Quando solicitada a LOC espontaneamente, o cumprimento de todas as exigências necessárias à sua expedição extinguirá a punibilidade do crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605, de 1998, e ficarão suspensos, durante a vigência de termo de compromisso, eventuais processos, cumprimentos de pena e prazos prescricionais.

A Seção IV (arts. 24 a 30) cuida do estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/Rima) e dos demais estudos ambientais. Exige-se, para o EIA/Rima e para os demais estudos ambientais, elaboração de Termo de Referência (TR), pela autoridade licenciadora, compatível com as diferentes tipologias de atividades ou de empreendimentos. O TR deve ser elaborado considerando o nexo de causalidade entre os potenciais impactos da atividade ou empreendimento e os elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico suscetíveis de interação com a respectiva atividade ou empreendimento, ouvidas as autoridades envolvidas, quando couber.

Introduz-se a possibilidade de a autoridade licenciadora aceitar estudo ambiental para o conjunto de empreendimentos e atividades localizados

na mesma área de estudo e dispensar a elaboração de estudos específicos para cada atividade ou empreendimento, bem como o aproveitamento de diagnóstico de estudos ambientais já realizados, no caso de implantação na área de estudo de outro empreendimento já licenciado, desde que adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento e resguardado o sigilo das informações.

Em sua Seção V (arts. 31 a 34), o PL nº 2.159, de 2021, cria um subsistema de informações integradas sobre os licenciamentos ambientais realizados nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, com bases de dados mantidas pelas respectivas autoridades licenciadoras no âmbito do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA). Há previsão de as informações do subsistema estarem acessíveis pela internet e definição do prazo de 4 (quatro) anos para a sua organização e pleno funcionamento.

Além disso, o subsistema deve operar, quando couber, com informações georreferenciadas e ser compatível com o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e com o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (SINAFLOR).

A Seção VI (arts. 35 a 37) contém as regras da participação pública no processo de licenciamento ambiental. São modalidades de participação pública: consulta pública; tomada de subsídios técnicos; reunião participativa; e audiência pública. A realização de pelo menos 1 (uma) audiência pública é garantida nos casos de empreendimentos sujeitos a EIA/Rima. A consulta pública tem por finalidade colher subsídios para a análise da eficácia, da eficiência e da efetividade das condicionantes ambientais em todas as fases do licenciamento ou a instrução e a análise de outros fatores do licenciamento ambiental.

A participação das autoridades envolvidas está disciplinada na Seção VII do projeto (arts. 38 a 42). São definidas premissas para a ocorrência da participação, a saber: não vincula a decisão da autoridade licenciadora; deve ocorrer em prazos estabelecidos; não obsta, no caso de sua ausência no prazo estabelecido, a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença; deve ater-se às competências institucionais estabelecidas em lei e deve atender ao art. 13 da lei, que estabelece a ordem de objetivos prioritários para o gerenciamento de impactos ambientais e fixação das condicionantes das licenças ambientais.

A manifestação da respectiva autoridade envolvida no TR está disciplinada no art. 39, que determina as condições para a sua ocorrência.

O art. 40, a seu turno, trata da manifestação da respectiva autoridade envolvida sobre o EIA/Rima e sobre os demais estudos, planos, programas e projetos ambientais relacionados à licença ambiental.

A Seção VIII estipula os prazos administrativos de análise para a emissão de licenças (arts. 43 a 47).

As despesas com o licenciamento ambiental são disciplinadas na Seção IX (art. 48). Correm às expensas do empreendedor, entre outras, as despesas relacionadas à elaboração dos estudos ambientais; realização de audiência pública ou de reunião participativa; custeio de implantação, operação, monitoramento e eventual readequação das condicionantes ambientais; publicação dos pedidos de licença ambiental ou sua renovação.

O Capítulo III (arts. 49 a 61) do projeto contém suas disposições finais, incluindo a possibilidade de realização de estudos técnicos de atividade ou de empreendimento, relativos ao planejamento setorial que envolva a pesquisa, e os demais estudos técnicos e ambientais aplicáveis em quaisquer categorias de unidades de conservação. Definem-se hipóteses de isenção de licenciamento ambiental para ações de resposta imediata a desastres em caso de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, com a exigência de o executor das ações apresentar à autoridade licenciadora informações sobre as ações de resposta empreendidas.

Há, ainda, a previsão de regramento a respeito dos limites à responsabilidade objetiva dos contratantes de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental e instituições de fomento.

A proposição visa a alterar também a Lei nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), para excluir a necessidade de autorização do órgão responsável pela administração da unidade de conservação (UC) quando o empreendimento de significativo impacto ambiental a afetar.

Outra norma que a proposição pretende modificar é a Lei nº 9.605, de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, para majorar a pena do crime previsto no seu art. 60 e a revogação do parágrafo único do seu art. 67.



Finalmente, o projeto revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.661, de 1998, que institui o Plano de Gerenciamento Costeiro, que exige EIA/RIMA para o licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alteração das características naturais da Zona Costeira.

O Anexo define uma lista de empreendimentos e as distâncias que serão observadas para fins de manifestação da autoridade envolvida no bioma Amazônia e nas demais regiões do País.

A justificação dos autores é a de que é extremamente importante a aprovação de uma lei específica sobre o licenciamento ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e que o projeto que apresentam traz ampla proposta com o propósito de dar uma base consistente para esse relevante instituto jurídico.

A proposição foi distribuída à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e à Comissão de Meio Ambiente (CMA) para análise simultânea, cabendo ao Plenário, no âmbito desta Casa, a decisão final sobre a matéria.

O PL nº 2.159, de 2021, recebeu **80 (oitenta) emendas**, sendo dez no Plenário e três nesta Comissão, as quais descrevemos resumidamente, na ordem sequencial dos dispositivos aos quais elas pretendem alterar. As emendas da CMA serão apreciadas naquele colegiado.

Ao **art. 1º** da proposição foram apresentadas as **Emendas nºs 10-Plen e 55**, que suprimem o dispositivo do PL nº 2.159, de 2021, que exclui as atividades ou empreendimentos minerários de grande porte ou de alto risco do âmbito de aplicação da lei que seria originada da proposição (§ 3º do art. 1º) e que remete a regulação ambiental desse tipo de empreendimento às atuais disposições do Conama, até que seja promulgada uma lei específica.

Uma emenda pretende alterar a lista de conceitos aplicáveis à futura lei decorrente do PL nº 2.159, de 2021, listados nos incisos do **art. 3º**. Trata-se da **Emenda nº 47**, que introduz o conceito de Licença de Instalação Corretiva (LIC) e altera diversos dispositivos para adequar o texto do PL a essa nova modalidade de licença. A introdução da LIC no projeto pretende regularizar empreendimentos que iniciaram sua instalação sem licença, mas que ainda não estão operando.

A **Emenda nº 2-Plen** modifica o § 6º do **art. 5º**, para exigir que alterações na operação da atividade ou empreendimento que não incrementem o impacto ambiental anteriormente avaliado sejam comunicadas à autoridade licenciadora com noventa dias de antecedência, estando autorizadas caso não haja manifestação após decorrido esse prazo. O texto aprovado na Câmara determina que essas alterações independem de manifestação ou autorização da autoridade licenciadora.

A **Emenda nº 3-Plen** pretende alterar o **art. 8º**, que dispensa algumas atividades ou empreendimentos do licenciamento ambiental, suprimindo-os do rol de isenções.

Outras três emendas pretendem alterar o **art. 9º**, que trata de dispensa de licenciamento ambiental para atividades agropecuárias. A **Emenda nº 1-Plen** trata da isenção de florestas plantadas do licenciamento ambiental. A **Emenda nº 9-Plen** inclui as estruturas associadas ao cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes, no rol de empreendimentos dispensados do licenciamento ambiental e considera como de baixo impacto ambiental e de interesse público qualquer barramento de cursos d'água naturais para fins de irrigação, independentemente do porte da barragem. Por outro lado, a **Emenda nº 4-Plen** quer excluir da dispensa do licenciamento a pecuária extensiva e semi-intensiva.

A **Emenda nº 80** acrescenta o **art. 10-A** à proposição, a fim de assegurar procedimentos simplificados para as atividades de extração de areia, saibro, cascalho e piçarra para uso exclusivo e direto na construção civil, vedada a comercialização para terceiros. O parágrafo único do proposto artigo estabelece a observância do porte e potencial poluidor da atividade, e exige do empreendedor a apresentar o Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD).

Duas emendas foram apresentadas ao **art. 17**, que trata das regras gerais sobre os procedimentos de licenciamento ambiental, com a finalidade de exigir motivação para a dispensa de EIA/Rima (**nº 5-Plen**); e determinar a necessidade de habilitação, junto aos conselhos profissionais, aos analistas responsáveis pelas análises dos estudos ambientais e a instituição de caráter não vinculante aos seus pareceres (**nº 8-Plen**).

A **Emenda nº 7-Plen** altera o **art. 30** da proposição para tratar da habilitação profissional da equipe responsável pelos estudos ambientais, exigindo que a equipe seja composta por profissionais em situação de



regularidade nos respectivos conselhos de fiscalização de profissão, quando for o caso, para que possam ser feitas as devidas anotações de responsabilidade técnica (ART).

A participação das autoridades envolvidas no licenciamento ambiental, tema da Seção VII do Capítulo II (**arts. 38 a 42**) da proposição, é objeto da **Emenda nº 6-Plen**, que procura ampliar as hipóteses de oitiva da entidade pública responsável pela política indigenista, tanto na fase de elaboração dos Termos de Referência para os estudos ambientais quanto na manifestação sobre o EIA/Rima. O projeto aprovado na Câmara garante a manifestação, no caso do TR, apenas quando houver terras indígenas já homologadas ou em áreas que tenham sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de indígenas isolados a determinada distância do empreendimento. Essa distância é estabelecida pelo anexo do PL. Quanto à manifestação acerca do EIA/Rima, a proposição também a limita apenas aos mesmos espaços territoriais, porém quando estiverem na Área de Influência Direta (AID) do empreendimento.

Para as Terras Indígenas, a emenda visa a garantir a manifestação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) não apenas nos casos de terras homologadas ou objeto de interdição em razão da localização de indígenas isolados, mas também para as que tenham relatório de identificação e delimitação aprovado por ato da entidade indigenista competente, terra indígena em estudo ou nas demais modalidades previstas no art. 17 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, ou legislação correlata.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-B, incisos VII, VIII e IX, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CRA opinar acerca de assuntos pertinentes à irrigação e drenagem, ao uso e conservação do solo na agricultura, e à utilização e conservação, na agricultura, dos recursos hídricos e genéticos, temas abrangidos pelo projeto sob análise. De resto, o PL nº 2.159, de 2021, não apresenta vício de natureza regimental.

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PL nº 2.159, de 2021, pois *i*) incumbe à União legislar concorrentemente sobre conservação da natureza, defesa dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição e proteção ao patrimônio cultural, turístico e paisagístico – conteúdo de que trata o licenciamento

ambiental – conforme art. 24, incisos VI e VII, da Constituição Federal (CF); *ii*) a proposição tem por finalidade precisamente estabelecer, entre outros, regramento para o cumprimento do disposto no art. 225, § 1º, inciso IV, da Lei Maior, no que diz respeito ao estudo prévio de impacto ambiental; *iii*) cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iv*) os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e *v*) não há reserva temática de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à juridicidade, o projeto afigura-se escorreito, pois *i*) o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) possui o atributo da *generalidade*; *iii*) é consentâneo com os *princípios gerais do Direito*; *iv*) afigura-se dotado de potencial *coercitividade*; e *v*) a matéria nele vertida *inova* o ordenamento jurídico.

Quanto ao mérito, a proposta representa efetivo avanço no aprimoramento do instrumento do licenciamento ambiental no Brasil. De fato, a ausência de previsão legal que veicule norma geral sobre o tema, aplicável em todo o País, sem distinção, especialmente no que se refere a conceitos, prazos, tipos de licença e critérios para sua emissão, procedimentos, regularização de empreendimentos, estudos ambientais, participação pública e regras para manifestação de entidades públicas envolvidas no processo, tem gerado insegurança jurídica que prejudica o desenvolvimento econômico e social do Brasil em bases sustentáveis.

Vale notar que o PL nº 2.159, de 2021, é originário do PL nº 3.729, de 2004, ou seja, há quase 21 (vinte e um) anos tramita no Congresso Nacional proposição que visa a dar fim ao contínuo debate sobre a anomia pela qual perpassa o licenciamento ambiental, regulamentado por atos infralegais, sujeito à ampla discricionariedade dos órgãos decisores e cujas leis estaduais que visam à sua regulamentação constantemente são objeto de ações de inconstitucionalidade.

A Constituição Federal, desde 1988, determina que a ordem econômica deve observar o princípio da defesa do meio ambiente – artigo 170, inciso VI –, e uma das formas de tornar efetivo esse princípio é a implantação dos instrumentos de avaliação de impactos ambientais e de licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, previstos no art. 9º, incisos III e IV, da Lei nº 6.938, de 1981, que, por sua vez, estão em consonância com o art. 225, § 1º, inciso IV, da CF.



O Supremo Tribunal Federal (STF), a seu turno, em diversos julgados, destaca a relevância do instrumento do licenciamento ambiental para assegurar o controle prévio, por parte do Poder Público, das atividades que impactam o meio ambiente, vindo a materializar os princípios da precaução e da prevenção, eis que o exercício prévio do poder público ambiental visa a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.

Passados quarenta e três anos da instituição da PNMA e trinta e seis anos da promulgação da Constituição Federal, o licenciamento ambiental continua regido majoritariamente por normas do Conama e dos congêneres estaduais, além de uma infinidade de resoluções, instruções normativas, leis e decretos emitidos por entes federativos subnacionais que se constitui em verdadeiro “cipoal” normativo burocrático e altamente inibidor de investimentos e de desenvolvimento.

Nesse contexto de fragilidade normativa e de acentuada assimetria de exigências do Poder Público em diferentes regiões do País, imperam a judicialização dos procedimentos de licenciamento, a criminalização de manifestações técnicas de servidores de órgãos ambientais, as infundáveis discussões entre órgãos envolvidos no licenciamento, a oneração do empreendedor com obrigações do Poder Público sem relação com os impactos do empreendimento e a absoluta ausência de bom senso – verdadeiro caminho para o atraso.

É preciso mencionar que as competências para realizar o licenciamento ambiental foram regulamentadas pela Lei Complementar (LCP) nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. O STF, no julgamento da ADI 4.757/DF, proferiu entendimento de que a repartição de competências comuns, instituída pela LCP nº 140, de 2011, atende às exigências do princípio da subsidiariedade e do perfil cooperativo do modelo de Federação, cuja finalidade é conferir efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. De tal modo, parte da problemática envolvendo o licenciamento ambiental foi superada, a das competências. Urgente, portanto, a edição de norma geral para dispor, entre outros, sobre procedimentos, conceitos e prazos do licenciamento ambiental.

No tocante às obrigações do Poder Público, é preciso promover uma grande modernização dos procedimentos de análise dos projetos submetidos ao licenciamento. A tecnologia atualmente acessível permite a utilização de ferramentas como sensoriamento remoto, inteligência artificial, cruzamento de bancos de dados e monitoramento em tempo real que viabilizam práticas mais ágeis, automatizadas e controladas *a posteriori* sem prejuízo das medidas de controle ambiental adequadas. É preciso, com o uso dessa tecnologia, adotar práticas simplificadas para atividades menos impactantes a fim de permitir que o Estado priorize esforços e recursos nos procedimentos de maior risco e impacto.

O que se observa do arcabouço legal vigente sobre a matéria é um procedimento pouco efetivo, cartorial, focado muito no processo de emissão das licenças e pouco no acompanhamento do desenvolvimento do empreendimento.

Diante desse cenário, em boa hora surge o PL nº 2.159, de 2021, propondo uma lei geral sobre licenciamento ambiental capaz de desburocratizar o procedimento por meio de regras que atacam os principais gargalos do instrumento no Brasil. O projeto enfrenta problemas importantes, apresentando soluções inteligentes, como um marco regulatório para as condicionantes de licenças, a limitação da multiplicidade de atores com excesso de poder discricionário no licenciamento, o adequado tratamento e aproveitamento de estudos ambientais produzidos por licenciamentos anteriores de empreendimentos na mesma região, a dispensa para atividades de impactos ambientais reduzidos e previamente conhecidos, critérios objetivos para manifestação de órgãos e entidades intervenientes, normas para a elaboração de termos de referência, entre outras regras modernizadoras.

A aprovação do PL nº 2.159, de 2021, é crucial por diversas razões. O marco legal a ser criado pela proposição harmonizará e simplificará o processo de licenciamento ambiental em todo o País. Isso é essencial para reduzir a burocracia e tornar mais ágil a autorização de empreendimentos, ao mesmo tempo em que garante a proteção do meio ambiente. A existência de uma lei geral de licenciamento ambiental proporcionará segurança jurídica tanto para empreendedores quanto para órgãos de controle ambiental, ajudando a evitar interpretações díspares das normas e litígios judiciais prolongados. A edição de uma norma “moldura” permitirá aos Estados, Distrito Federal e Municípios terem bases seguras para editarem suas normas, segundo suas peculiaridades regionais e locais.

Além disso, o projeto busca promover o desenvolvimento sustentável ao estabelecer critérios e diretrizes que garantem a preservação do meio ambiente, permitindo o crescimento econômico sem comprometer os recursos naturais para as futuras gerações. Com regras claras e previsíveis, investidores nacionais e estrangeiros podem se sentir mais confiantes em realizar negócios no Brasil, o que pode impulsionar a economia e a geração de empregos.

O PL nº 2.159, de 2021, prevê a necessidade de estudos técnicos e avaliações ambientais, garantindo que a tomada de decisão seja baseada em dados científicos e opiniões técnicas, contribuindo para uma gestão ambiental mais eficaz. A proposição também estabelece a participação da sociedade no processo de licenciamento, permitindo que a população tenha voz e possa contribuir para as decisões que afetam o meio ambiente, com regras que evitam demoras excessivas, como observado atualmente.

Portanto, trata-se de iniciativa que busca encontrar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, reconhecendo a importância de ambas as dimensões para o futuro do País.

Embora a Câmara dos Deputados tenha se esmerado na elaboração de uma proposição precisa, abrangente e eficaz, sabemos que sempre há espaço para aprimoramentos. Foi com esse espírito que alguns Senadores apresentaram as 91 emendas que ora relatamos com o projeto. Contudo, entendemos que é preciso reconhecer que temos em mãos, sob nossa análise, um texto exaustivamente debatido, com ampla participação da sociedade, por mais de vinte anos. Esse texto, naturalmente, não atende a todos os anseios de empreendedores e tampouco de ambientalistas, mas se constitui em verdadeiro instrumento de mediação, sem exageros de um lado ou de outro. Em nossa análise, lapidamos a proposição em pontos essenciais e necessários, com o acatamento parcial ou total de emendas cujos fundamentos, certamente, são sólidos e precisos para justificar as alterações propostas.

Por certo que as audiências públicas promovidas nesta Casa para debater a matéria demonstraram o apoio à proposição, a exemplo da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), que o considera equilibrado e necessário. A associação em questão, que representa entidades responsáveis por aproximadamente 90% dos licenciamentos ambientais realizados no Brasil, clama pela aprovação do projeto.

No entanto, temos o relevante papel revisor e a possibilidade de aperfeiçoar a novel legislação de licenciamento. O momento de garantir que haja os aprimoramentos, a apara de arestas, é agora. Nosso compromisso é, com essa relatoria, alterar minimamente a proposição, em somente aspectos cruciais, para assegurar que haja o cumprimento do princípio da sustentabilidade social, econômica e ambiental.

Desse modo, acatamos a **Emenda nº 10-Plen**, do Senador Luiz do Carmo, que suprime o § 3º do art. 1º do PL nº 2.159, de 2021. Acatamos, conseqüentemente, mas de modo parcial, a **Emenda nº 55**, do Senador Zequinha Marinho, que contém esse mesmo comando. Tal dispositivo tem por objetivo excluir as atividades de mineração de grande porte ou de alto risco do âmbito da aplicação da futura lei. Não obstante, está a se tratar, aqui, da norma geral do licenciamento ambiental, com aplicabilidade a todos os empreendimentos sujeitos ao controle prévio do poder público, restando inoportuno excluir parte de um setor de sua abrangência, algo não justificável sob o ponto de vista da coerência e sistematicidade jurídicas. Evita-se, justamente, o que ocorre atualmente: o “cipoal” normativo no âmbito do licenciamento ambiental, eis que aceitar que um determinado setor ou parcela não seja abrangida pela Lei Geral do Licenciamento possibilitaria que tal exceção viesse a ser estabelecida ou pleiteada por uma série de outros setores ou tipos específicos de empreendimentos.

Propomos, por emenda da relatora, alterar a redação dos incisos XXXIV e XXXV do art. 3º a fim de explicitar as atribuições dos entes federativos previstas na Lei Complementar nº 140, de 2011.

Sabemos da necessidade urgente de termos um marco regulatório para o licenciamento, que induza a segurança jurídica e a previsibilidade para atração de investimentos e indução de desenvolvimento econômico e social para o País, sob bases sustentáveis. Sob essas premissas, há que se analisar com cautela dispositivos que sejam por demais polêmicos ou em desacordo com reiterados julgados das Cortes Superiores. Pretendemos avançar na desburocratização, mas de modo coerente e harmônico ao que já vem sendo normatizado pelos estados. Sob essas premissas, entendemos que há espaço, por exemplo, para o aperfeiçoamento da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), o que fazemos em emenda ao art. 21.

Reconhecemos, outrossim, o mérito de parte das emendas apresentadas, e consideramos que as alterações propostas nos levam a aprovar um marco normativo robusto, dotado de segurança jurídica, além de nos afastar



de continuarmos em um limbo jurídico e com comprometimento de capacidade executiva estatal e privada.

Promovemos também um aperfeiçoamento específico no texto do art. 11, para incluir a dragagem de manutenção no rol de atividades a serem licenciadas mediante emissão da LAC e do art. 54, para tratar da responsabilidade das entidades de financiamento e fomento.

As Emendas nºs 83, 85 e 86 já foram acatadas parcialmente com os procedimentos de simplificação previstos ao longo de todo PL. Portanto, foram acolhidas parcialmente. Por sua vez, a Emenda nº 82 já se encontra atendida por emenda de Relatora.

Ainda, a Emenda nº 81 foi parcialmente atendida com a consideração da atividade de dragagem na Emenda de relatora ao art. 11, que descrevemos acima.

Por fim, ressaltamos que, em sinergia com o Relator da CMA, senador Confúcio Moura, procedemos importantes ajustes para aprimoramento do Projeto de Lei, inclusive com o acatamento, na forma de emenda desta Relatoria, de substanciais contribuições apresentadas somente naquela Comissão.

III – VOTO

Pelo exposto, voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, **com as emendas que apresentamos a seguir**, pela **APROVAÇÃO** integral da Emenda nº **10-Plen**, pelo acolhimento total ou parcial, **na forma de emendas da relatora**, das Emendas nºs 2-Plen, 3-Plen, 7-Plen, 55 (na forma da Emenda nº 10-Plen), 82, 83, 84, 85, e 86 e pela **REJEIÇÃO** das demais emendas.

EMENDA Nº - CRA

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021:

“Art. 2º



ja-lt2025-03627

Assinado eletronicamente, por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6709084479>

I – a realização da avaliação de impactos ambientais segundo procedimentos técnicos que busquem o desenvolvimento sustentável;

.....”

EMENDA Nº - CRA

Dê-se a seguinte redação aos incisos XXXIV e XXXV do art. 3º do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021:

“Art. 3º

.....”

XXXIV – porte da atividade ou do empreendimento: dimensionamento da atividade ou do empreendimento com base em critérios preestabelecidos pelo ente federativo competente, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011;

XXXV – potencial poluidor da atividade ou do empreendimento: avaliação qualitativa ou quantitativa que mede a capacidade de a atividade ou de o empreendimento vir a causar impacto ambiental negativo, baseada em critérios preestabelecidos pelo ente federativo competente, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.”

EMENDA Nº - CRA

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021:

“Art. 4º

.....”

§ 3º A responsabilidade técnica pelos empreendimentos e atividades de que trata o *caput* será exercida por profissionais habilitados, de nível médio ou superior, com formação compatível com a tipologia, a complexidade e a área de conhecimento da atividade ou empreendimento, sendo obrigatório o registro da sua condição e atuação em documento de responsabilidade técnica perante o respectivo conselho de fiscalização profissional.”

EMENDA Nº - CRA



2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 5º do Projeto de Lei nº 2.159, de

“Art. 5º

.....

§ 4º Sem prejuízo de outros casos de procedimento bifásico, a LI de empreendimentos lineares destinados ao transporte ferroviário e rodoviário, às linhas de transmissão e de distribuição e aos cabos de fibra ótica, bem como a subestações e a outras infraestruturas associadas, poderá contemplar, quando requerido pelo empreendedor, condicionantes que viabilizem o início da operação logo após o término da instalação, mediante apresentação de termo de cumprimento das condicionantes exigidas nas etapas anteriores à operação, assinado por responsável técnico.

§ 5º Alterações na operação da atividade ou do empreendimento que não incrementem os impactos ambientais negativos avaliados nas etapas anteriores do licenciamento ambiental, de modo a alterar seu enquadramento, independem da manifestação da autoridade licenciadora, desde que comunicadas no prazo de até trinta dias.

§ 6º As licenças ambientais podem, a critério da autoridade licenciadora, contemplar o objeto das autorizações de supressão de vegetação e de manejo de fauna, observada a legislação pertinente.”

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 6º do Projeto de Lei nº 2.159, de

“Art. 6º

.....

IV – para a LAC, no mínimo 5 (cinco) anos e, no máximo, 10 (dez) anos, consideradas as informações apresentadas no RCE.

.....”

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 7º do Projeto de Lei nº 2.159, de

“Art. 7º



ja-lt2025-03627

Assinado eletronicamente, por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6709084479>

.....

§ 4º A licença ambiental de atividade ou de empreendimento caracterizado como de baixo ou médio potencial poluidor e pequeno ou médio porte, por ato próprio da autoridade licenciadora, pode ser renovada automaticamente, por igual período, sem a necessidade da análise prevista no § 2º deste artigo, a partir de declaração eletrônica do empreendedor que ateste o atendimento simultâneo das seguintes condições:

.....

§ 6º O atesto da condição prevista no inciso III do § 4º deverá ser acompanhado de relatório comprobatório do cumprimento das condicionantes, devidamente assinado por profissional habilitado.”

EMENDA Nº - CRA

Dê-se a seguinte redação ao art. 8º do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021:

“**Art. 8º**

.....

II – não considerados como utilizadores de recursos ambientais, não potencial ou efetivamente poluidores ou incapazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente;

III – não incluídos nas listas de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental estabelecidas na forma do § 1º do art. 4º desta Lei, sem prejuízo das demais licenças, outorgas e autorizações cabíveis;

IV – obras e intervenções emergenciais ou realizadas em casos de estado de calamidade pública ou situação de emergência decretados por qualquer ente federativo;

.....

VI – serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento da infraestrutura em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão.

§ 1º A dispensa de licenciamento ambiental para as atividades de que tratam os incisos IV e V do *caput* deste artigo está condicionada à apresentação, ao órgão ambiental competente, de relatório das ações executadas, no prazo de 30 (trinta) dias da data de conclusão de sua execução.



§ 2º O relatório de que trata o § 1º deste artigo será assinado por profissional habilitado, com o devido registro de responsabilidade técnica expedido pelo competente conselho de fiscalização profissional.

§ 3º A autoridade licenciadora pode definir orientações técnicas e medidas de caráter mitigatório ou compensatório às intervenções de que tratam os incisos IV e V do *caput* deste artigo.”

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 9º do Projeto de Lei nº 2.159, de

“Art. 9º

.....

§ 2º O previsto no *caput* deste artigo não afasta a realização de atividades de fiscalização pelo órgão ambiental competente, inclusive a imposição das sanções aplicáveis no caso de infrações, bem como não dispensa o cumprimento das obrigações relativas ao uso alternativo do solo na propriedade ou na posse rural que constem expressamente da legislação ou dos planos de manejo de unidades de conservação da natureza, notadamente no que se refere ao uso de agrotóxicos, conservação do solo e do direito de uso dos recursos hídricos.

.....

§ 4º As autoridades licenciadoras disponibilizarão, de forma gratuita e automática, nos seus respectivos sítios eletrônicos, bem como no subsistema de informações previsto no art. 31 desta Lei, certidão declaratória de não sujeição da atividade ou do empreendimento ao licenciamento ambiental.

.....”

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 10 do Projeto de Lei nº 2.159, de

“Art. 10. A autoridade licenciadora assegurará prioridade e, quando couber, procedimentos simplificados na análise, para o licenciamento ambiental, quando exigível, das atividades ou dos empreendimentos de saneamento básico abrangidos pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.



ja-lt2025-03627

Assinado eletronicamente, por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6709084479>

.....”

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 11 do Projeto de Lei nº 2.159, de

“**Art. 11.** O licenciamento ambiental de serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes em faixas de domínio e de servidão, bem como de dragagens de manutenção será realizado mediante emissão da LAC, acompanhada de RCE, respeitado o disposto no inciso I do *caput* do art. 21 desta Lei.

.....”

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 12 do Projeto de Lei nº 2.159, de

“**Art. 12.**

.....

III – instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais;

IV – instalações operacionais de coleta, transporte e tratamento de esgoto.”

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 13 do Projeto de Lei nº 2.159, de

“**Art. 13.**.....

.....

§ 2º Para fins do disposto no § 1º deste artigo, as condicionantes ambientais não devem ser exigidas para:

.....”



ja-lt2025-03627

Assinado eletronicamente, por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6709084479>

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 17 do Projeto de Lei nº 2.159, de

“Art. 17.

 III – pelo procedimento corretivo.
”

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 21 do Projeto de Lei nº 2.159, de

“Art. 21.
 I – a atividade ou o empreendimento for qualificado, simultaneamente, como de pequeno ou médio porte e baixo ou médio potencial poluidor;

 § 3º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE poderão ser analisadas pela autoridade licenciadora por amostragem.
 § 4º A autoridade licenciadora realizará, anualmente, vistorias por amostragem, para aferir a regularidade de atividades ou empreendimentos licenciados pelo processo por adesão e compromisso, devendo disponibilizar os resultados no subsistema de informações previsto no art. 31 desta Lei .
 § 5º O resultado das vistorias previstas no § 4º deste artigo orientará a manutenção ou a revisão do ato previsto no § 1º do *caput* deste artigo sobre as atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso.”

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 30 do Projeto de Lei nº 2.159, de



ja-lt2025-03627

Assinado eletronicamente, por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6709084479>

“**Art. 30.** A elaboração de estudos ambientais será atribuída à equipe habilitada nas respectivas áreas de atuação, com registro da sua condição e atuação em documento de responsabilidade técnica perante os respectivos conselhos de fiscalização profissional, e registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

.....”

EMENDA Nº - CRA

Dê-se a seguinte redação ao art. 39 do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021:

“**Art. 39**

I –

.....

b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de indígenas isolados;

c) áreas tituladas de remanescentes das comunidades dos quilombos;

.....

§ 1º As autoridades envolvidas têm o prazo máximo de 30 (trinta) dias para se manifestarem sobre o TR, a partir do recebimento de solicitação da autoridade licenciadora, podendo ser prorrogado por 15 (quinze) dias, se devidamente justificado.

.....”

EMENDA Nº - CRA

Dê-se a seguinte redação ao art. 40 do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021:

“**Art. 40.**

I –

.....

b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de indígenas isolados;



ja-lt2025-03627

Assinado eletronicamente, por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6709084479>

c) áreas tituladas de remanescentes das comunidades dos quilombos;

.....

§ 6º Observado o disposto nesta Lei, a manifestação das autoridades envolvidas, quando apresentada nos prazos estabelecidos, deve ser considerada pela autoridade licenciadora, mas não vincula sua decisão quanto ao estabelecimento de condicionantes e à emissão de licenças ambientais;

.....

§ 8º Findo o prazo previsto no § 7º deste artigo, com ou sem o recebimento da resposta da autoridade envolvida, a autoridade licenciadora dará andamento ao procedimento de licenciamento ambiental.

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 51 do Projeto de Lei nº 2.159, de

“**Art. 51.** As leis de processo administrativo dos entes federativos aplicam-se subsidiariamente aos atos administrativos disciplinados por esta Lei.”

EMENDA Nº - CRA

2021: Dê-se a seguinte redação ao art. 54 do Projeto de Lei nº 2.159, de

“**Art. 54.** A pessoa física ou jurídica, pública ou privada, inclusive instituição de fomento, que contrate empreendimento ou atividade sujeitas a licenciamento ambiental deve exigir a apresentação da correspondente licença ambiental, não possuindo dever fiscalizatório da regularidade ambiental do contratado, sob pena de responsabilidade subsidiária, na medida e proporção de sua contribuição, quanto a danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento.

§ 1º As instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, no exercício de suas funções legais e regulamentares, devem exigir a correspondente licença ambiental para o financiamento de atividades ou de empreendimentos sujeitas a licenciamento ambiental,



não possuindo dever fiscalizatório da regularidade ambiental, sob pena de serem subsidiariamente responsáveis, na medida e proporção de sua contribuição, por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.

§ 2º Exigida a apresentação da licença ambiental nos termos deste artigo, os contratantes com empreendimentos e atividades sujeitos a licenciamento ambiental e as instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil não serão responsabilizados por eventuais danos ambientais ocorridos em razão da execução da atividade ou do empreendimento.”

EMENDA Nº - CRA

Dê-se a seguinte redação ao art. 59 do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021:

“**Art. 59.**

‘**Art. 60.**

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa, ou ambas as penas, cumulativamente.

Parágrafo único. A pena é aumentada até o dobro se o licenciamento da atividade ou do empreendimento for sujeito ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental.’ (NR)”

EMENDA Nº - CRA

Suprima-se o parágrafo único do art. 38 do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021.

EMENDA Nº - CRA

Suprima-se o art. 50 do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, procedendo-se às renumerações necessárias e à adequação das remissões nos demais artigos, quando for o caso.

EMENDA Nº - CRA



ja-lt2025-03627

Assinado eletronicamente, por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6709084479>

Suprima-se o art. 55 do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, procedendo-se às renumerações necessárias e à adequação das remissões nos demais artigos, quando for o caso.

EMENDA Nº - CRA

Insira-se o seguinte art. 12-A no Projeto de Lei nº 2.159, de 2021:

“**Art. 12.** A inscrição no CAR não pode ser exigida como requisito para a emissão de licença ambiental ou de autorização de supressão de vegetação de atividades ou de empreendimentos de infraestrutura pública que sejam instalados na propriedade ou na posse rural, mas que não tenham relação com as atividades agropecuárias nela desenvolvidas.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



ja-lt2025-03627

Assinado eletronicamente, por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6709084479>