



## Nota Técnica 01/2025 GTLA/SAB

Florianópolis, 19 de maio de 2025

**Assunto:** Análise crítica ao Projeto de Lei 2.159 de 2021 e emendas dos relatores, em tramitação na Comissão de Meio Ambiente e Comissão de Agricultura e Reforma Agrária no Senado Federal, no que diz respeito à competência do Grupo de Trabalho de Licenciamento Ambiental da Sociedade de Arqueologia Brasileira – GTLA-SAB.

### **Apresentação:**

O Grupo de Trabalho sobre Licenciamento Ambiental da Sociedade de Arqueologia Brasileira, Gestão 2024-2026, no âmbito de suas atribuições, recebeu com surpresa a retomada da tramitação do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 2.159 de 2021<sup>1</sup>, nas Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal. Diante do relatório legislativo produzido pelos Exmos. Senadores Confúcio Moura e Teresa Cristina em 07/05/2025, em que trouxeram as justificativas para aprovação, rejeição e para as proposições prejudicadas pelas Emendas do Relator, o GTLA se debruçou sobre as mudanças e ajustes promovidos. Após análise detida do Relatório legislativo emitido pelo relator da CMA em novembro de 2023, em que avanços significativos foram constatados, nova surpresa assolou o GTLA, com apresentação de novo relatório legislativo em 07/05 que, além de recuar nos principais avanços relacionados à arqueologia, proporcionou novos retrocessos ainda não vistos no PL original na Câmara dos Deputados. Assim, o presente documento visa indicar os retrocessos mantidos e os novos introduzidos pelos Relatores, identificados pela Sociedade de Arqueologia Brasileira no que tange ao seu escopo de atuação e que tornam incontornável a exigência de arquivamento ou reprovação do PL 2.159/2021.

### **Diagnóstico das graves ameaças ao Patrimônio cultural caso o PL 2.159/2021 seja aprovado na forma proposta pelos relatores**

A participação das autoridades envolvidas no processo de Licenciamento Ambiental é pressuposto de extrema relevância para a garantia dos direitos constitucionais objetivos e difusos relacionados às suas competências. Neste sentido, a manifestação do IPHAN

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>, acesso em 10/05/2025.

nos processos de licenciamento ambiental garante a efetiva consideração dos elementos do Patrimônio Cultural, particularmente o arqueológico. Porém, a carência de previsão de vinculação da decisão do órgão ambiental à manifestação conclusiva das autoridades envolvidas faculta à entidade licenciadora se vai ou não acatar a determinação do IPHAN.

O Patrimônio Arqueológico é recurso não renovável e que conta com a materialidade das atividades humanas para narrar histórias, caracterizar identidades e preservar elementos relevantes dos grupos humanos responsáveis pela formação da sociedade Brasileira, conforme previsão Constitucional. É, assim, corresponsável por evidenciar populações, grupos sociais, famílias e pessoas de um estado de silenciamento que é resultado da seletividade narrativa de grupos dominantes. Considerando sua faceta material, soterrada ou evidente, constitui patrimônio protegido independentemente de sua identificação prévia e reconhecimento.

De acordo com os ensinamentos de Miranda (2021<sup>2</sup>) parafraseando o Prof. Dr. André Prous, os bens arqueológicos são divididos em:

- a) diretos, compreendendo os testemunhos materiais presentes nos níveis arqueológicos tais como instrumentos de pedra, cerâmica, carvões de fogueiras, ossos, pinturas rupestres;
- b) indiretos, compreendendo objetivos ou estruturas ausentes no lugar onde se poderia esperar que existissem (vestígios negativos) ou que sugerem a existência de outros objetos ou atividades cujas marcas diretas não são encontradas no sítio (vestígios sugestivos)

Ainda segundo o Douto Jurista e Promotor de Justiça, o cadastro de sítios arqueológicos é mero auxiliar que confere publicidade sobre a existência de sítio arqueológico, auxiliando em ações de prevenção de danos. **A inscrição no cadastro "não é requisito para a proteção do sítio, pois ela se dá por força automática do art. 1º da Lei 3.924/1961"** (grifos nossos, Miranda, 2023<sup>3</sup> p.211).

De acordo com o enunciado na 10 da Carta de Santos (2004) **"A proteção do patrimônio arqueológico decorre da Lei e não depende de qualquer outro ato declaratório do poder público"**.

---

<sup>2</sup> Miranda, Marcos Paulo de Souza. 2021. Responsabilidade civil por danos ao patrimônio arqueológico. In: **Conjur**: Consultor Jurídico. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-mai-01/ambiente-juridico-responsabilidade-civil-danos-patrimonio-arqueologico/>, acesso em 10/05/2025.

<sup>3</sup> Miranda, Marcos Paulo de Souza. 2023. **Lei de Proteção ao Patrimônio Arqueológico Brasileiro Comentada**. Doutrina, Jurisprudência e Normas Complementares. Belo Horizonte: 3i Editora. 318p.

Diante de tal entendimento, cabe realizar um destaque aos artigos 39 e 40 conforme texto do PL 2.159/2021, no que se refere à participação do IPHAN no que tange ao Patrimônio Arqueológico.

O Artigo 39 estabelece as situações em que o órgão licenciador deverá encaminhar o Termo de Referência do Empreendimento para as autoridades licenciadoras:

[...]

II – quando na **ADA ou na área de influência direta** sugerida da atividade ou do empreendimento existir intervenção em:

a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata; (grifos nossos)

Por sua vez, o Art. 40 prevê as situações em que as autoridades envolvidas deverão se manifestar sobre os estudos, planos e outros. Em relação ao Patrimônio Arqueológico, o referido artigo estipula:

[...]

II - **quando na AID** da atividade ou do empreendimento existir intervenção em:

a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata; (grifos nossos)

Diante do exposto, há um grave equívoco nas condições de participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) previstas, no que tange às suas competências legais quanto ao Patrimônio Arqueológico. Ele consiste na previsão de que a autoridade envolvida seja provocada para emissão de manifestação **apenas** quando existirem bens culturais protegidos na ADA e/ou Área de Influência Direta do empreendimento.

É de conhecimento público que os bens arqueológicos encontram-se frequentemente enterrados, soterrados, ou mesmo que ainda não estejam, possuem manifestação discreta. Com isso, muitas vezes, exigem conhecimentos e estudos especializados para que se efetive a sua identificação e proteção. Para além disto, segundo o IPHAN<sup>4</sup>, há 9.927 sítios arqueológicos cadastrados, porém não incorporados às bases georreferenciadas oficiais por falta de informações geoespaciais que atendam à Portaria IPHAN nº 316 de 2019.

---

<sup>4</sup> Conforme listagem sítios arqueológicos anteriormente cadastrados no CNSA, que não possuem dados suficientes para sua homologação no SICG, disponível em <https://www.gov.br/iphan/pt-br/patrimonio-cultural/patrimonio-arqueologico/cadastro-de-sitios-arqueologicos> no item respectivo. Acesso em 15/05/2025.

No painel de Cadastro de sítios arqueológicos disponibilizado pelo IPHAN no site oficial<sup>2</sup>, há 39.127 sítios georreferenciados ao todo no Brasil. O referido painel também traz dados que evidenciam que foram realizados cadastros de uma média de 1.000 novos sítios arqueológicos por ano entre 1998 e 2025. Esta média demonstra que os sítios cadastrados não constituem a totalidade de sítios arqueológicos passíveis de identificação e o cadastro não corresponde à realidade encontrada no território nacional. Apenas no ano de 2024, foram cadastrados 1.643 novos sítios arqueológicos, o que demonstra que ainda há grande quantidade de sítios a serem identificados e que, portanto, ficam expostos a impactos de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental.

Destarte, **a ausência de sítios arqueológicos conhecidos em uma determinada área não exige os empreendimentos da necessidade de obtenção de manifestação conclusiva do IPHAN para obtenção das licenças**, fazendo-se sempre necessário verificar se não há sítios ainda desconhecidos a serem impactados, evitando o risco incerto, mas potencial. Deve-se considerar o princípio da Precaução, o qual determina que:

Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental (Declaração do Rio de Janeiro/1992).

Considerando, portanto, que a proteção do patrimônio arqueológico é compulsória, decorrendo da Lei 3.924/1961 e não de qualquer outro ato declaratório do poder público; considerando a alta taxa anual de cadastro de sítios arqueológicos antes evidenciada; e considerando, ainda, o Princípio da Precaução, a manifestação do IPHAN deve ocorrer não somente nas condições previstas nos incisos II dos artigos 39 e 40 do PL 2.159/2021, mas também em todas as situações em que as atividades sejam consideradas pela autarquia como potencialmente impactantes ao patrimônio arqueológico.

É justamente pela compulsoriedade da proteção dos sítios arqueológicos que a Instrução Normativa IPHAN nº 01/2015 traz, em seu Anexo II, uma lista de tipologias de empreendimentos com seus respectivos enquadramentos no que tange ao potencial de impacto ao patrimônio arqueológico e aos estudos necessários para garantia do Princípio da Precaução.

Cumpre salientar também que a supracitada Instrução Normativa está, neste momento, passando por processo de revisão. A minuta da revisão foi publicada na data de 15 de

maio de 2025, e aberta para consulta pública na plataforma Brasil Participativo<sup>5</sup>, trazendo a seguinte disposição já no Art. 1º:

Parágrafo único: O IPHAN é o único órgão competente para se manifestar sobre a possibilidade de impacto aos bens culturais acautelados em âmbito federal, não estando sua participação condicionada ao prévio cadastramento dos bens culturais no banco de dados oficial.

Além disso, o Art. 38 do PL 2.159/2021 não prevê a vinculatividade da decisão do órgão licenciador à manifestação conclusiva das autoridades envolvidas, nem que a ausência de manifestação da autoridade no prazo preestabelecido obste o processo de licenciamento ambiental. *In verbis*:

Art. 38. A participação das autoridades envolvidas definidas no inciso III do caput do art. 3º desta Lei nos processos de licenciamento ambiental observará as seguintes premissas:

**I – não vincula a decisão da autoridade licenciadora;**

II – deve ocorrer nos prazos estabelecidos nos arts. 39 e 40 desta Lei;

**III – não obsta, no caso de sua ausência no prazo estabelecido, a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença;** (Grifos nossos)

Ora, se a decisão da autoridade envolvida não vincula a decisão do órgão ambiental, tem-se que este poderá autorizar a instalação e operação do empreendimento, ainda que exista manifestação conclusiva que indique a necessidade de alteração da ADA para fins de preservação *in situ* de sítios arqueológicos, ou para que a pesquisa arqueológica proceda aos procedimentos corretos e tempestivos de salvamento arqueológico. Trata-se, portanto, de invasão de competência que deveria estar limitada pelos referidos dispositivos, submetendo a decisão do órgão licenciador às conclusões apresentadas pelas autoridades envolvidas. Com base nisso, enfatiza-se que a redação dos Incisos II dos Arts. 39 e 40 e dos Incisos I e III do Art. 38 é inadequada e resultará em judicialização, incluindo inúmeras tutelas de urgência e outras ações relacionadas ao evitamento de dano ao patrimônio arqueológico caso o texto não seja modificado. Tais indicações são condições inarredáveis e inegociáveis para que o GTLA-SAB considere razoáveis quaisquer revisões no processo de Licenciamento Ambiental.

---

<sup>5</sup> Revisão da Instrução Normativa IPHAN nº 01/2015, disponível para consulta pública em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/revisao-instrucao-normativa-n-001-de-2015>

É relevante indicar também que as possibilidades de enquadramento na modalidade de Licenciamento ambiental simplificado por Adesão e Compromisso (LAC) constantes no artigo 21, mediante emendas dos relatores, não preveem condições de vedação relacionadas ao Patrimônio Cultural, situação que afronta os princípios da Prevenção, Prevenção e Controle. Apenas há previsão de manifestação de autoridade envolvida nesta modalidade quando houver impacto em Unidade de Conservação. Ora, tal previsão desconsidera absolutamente as proteções legais existentes sobre os sítios arqueológicos, sendo necessária a correção desta inadequação, a fim de prever a obrigatoriedade de manifestação de entidades envolvidas, particularmente no que se refere ao Patrimônio Arqueológico. Adicionalmente, não se pode deixar de destacar que a redação do §3º do referido Art. 21 exclui a obrigação de análise das informações apresentadas no RCE, um ponto crítico que havia sido sanado por meio da emenda do relator no Parecer de 11/2023, mas que retomou seu teor original nos Pareceres de 07/05/2025, admitindo análise amostral por parte da autoridade licenciadora.

Em Minas Gerais, licenciamentos ambientais baseados em autodeclarações de ausência de impacto sobre bens acautelados já geraram inúmeros impactos irreversíveis a riquíssimos Sítios Arqueológicos com pinturas rupestres na região do município de Diamantina, já que houve dispensa de manifestação conclusiva do IPHAN. Esta situação resultou no encaminhamento, pelo IPHAN, de mais de uma dezena de denúncias<sup>6</sup> à Polícia Federal e Ministérios Públicos Estadual e Federal, de mineradoras de rocha ornamental.

É fundamental e premente a necessidade de que o IPHAN seja provocado pela entidade licenciadora para que possa se manifestar tempestivamente quanto à necessidade de realização de estudos arqueológicos de empreendimentos sujeitos à LAC. Entretanto, as inovações introduzidas pelos relatores tornaram ainda mais frouxos os mecanismos já fragilizados no texto inicial da PL. Desta feita, exige-se que o Licenciamento por Adesão e Compromisso seja retirado do texto imediatamente ou que preveja a manifestação do IPHAN previamente à conclusão do processo e emissão da Licença. Trata-se de ponto considerado inegociável por este GTLA-SAB, considerando os inúmeros casos já citados em que a ineficiência do dispositivo autodeclaratório foi atestada.

### **Desrespeito ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**

Inicialmente cabe destacar a diretriz de número 12 da Carta de Ouro Preto, elaborada por operadores do direito e profissionais do Patrimônio Cultural que dispôs que o Licenciamento Cultural deveria ser aprimorado. Assim diz o documento:

---

<sup>6</sup> 8 Por exemplo: Ofício Nº 3104/2024/DIVAP IPHAN-MG/IPHAN-MG-IPHAN (Doc. SEI nº 5430254) e Ofício nº 5414/2024/DIVAP IPHAN-MG/IPHAN-MG-IPHAN (Doc. SEI nº 5780541).

DIRETRIZ 12. Aprimorar e garantir a exigência de prévio e específico Licenciamento Cultural, com previsão de elaboração do Estudo de Impacto Cultural e Relatório de Impacto Cultural, além da exigência de equipes multidisciplinares e capacitadas tecnicamente para elaboração e avaliação de estudos nos procedimentos de licenciamento que envolverem empreendimentos significativamente impactantes para o patrimônio cultural.

As emendas dos relatores da CMA e CRA, Senador Confúcio Moura e Senadora Teresa Cristina, apresentadas na sessão de 07 de maio do ano corrente não observaram as leis que acautelam o Patrimônio Cultural e mantiveram os pontos controversos referidos na Nota Técnica GTLA SAB 02/2021, furtando-se de aprimorar o instrumento do Licenciamento Ambiental. Desta feita, o texto do PL 2.159/2021 limita ou impede que o próprio Estado Brasileiro garanta os direitos coletivos e difusos ao patrimônio cultural. Cabe lembrar que o referido PL 2.159/2021 visa regulamentar o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal que dispõe que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Em atenção a tal exigência da Constituição Federal, destaca-se que o meio ambiente é composto por seu componente natural, por um lado, e cultural por outro, quando se discute o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em relação à proteção do meio ambiente, Miranda (2020<sup>7</sup>), assim discorre:

Por isso, para os fins protecionais, a noção de meio ambiente é muito ampla, abrangendo todos os bens naturais e culturais de valor juridicamente protegido, desde o solo, as águas, a flora, a fauna, as belezas naturais e artificiais, o patrimônio histórico,

---

<sup>7</sup> Miranda, M.P.S. Patrimônio cultural integra o conceito de meio ambiente. In.: Consultor Jurídico. Coluna Ambiente Jurídico. 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-dez-12/ambiente-juridico-patrimonio-cultural-integra-conceito-meio-ambiente/>, acesso em 11/05/2025.



artístico, turístico, paisagístico, arquivístico, arquitetônico, monumental, espeleológico, **arqueológico**, fóssilífero, geológico, urbanístico etc.

No Brasil, **esse conceito amplo e unitário de meio ambiente é expressamente reconhecido pelo ordenamento positivado** (Capítulo V, Seção IV da Lei 9.605/98; artigo 2º, XII da Lei 10.257/2001 e Anexo I, XII da Resolução Conama 306/2002), **pela maior parte da doutrina e por remansosa jurisprudência**, havendo, inclusive, precedentes explícitos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema [...] (Grifos nossos)

Portanto, além das condições equivocadas colocadas para a participação do IPHAN no caso da aplicação da Lei 3.924 de 1961, já antes apontados, o PL como um todo ignora a faceta do meio ambiente cultural como parte integrante do Meio Ambiente ao não prever a participação taxativa e obrigatória do IPHAN e das demais autoridades do Patrimônio Cultural. Com isso, além das condições frágeis em que a autoridade envolvida será provocada a participar do Licenciamento Ambiental, contradizendo a própria legislação relacionada, a ausência de vinculação da decisão do órgão ambiental à manifestação conclusiva é um problema de primeira ordem no Projeto de Lei.

Adicionalmente, apesar de prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a Consulta Livre Prévia e Informada não foi citada taxativamente como uma obrigação no PL. Ainda que seja compreensível a justificativa do relator de que a norma mencionada já impõe tal necessidade, sua menção explícita no texto representa a formalização expressa do compromisso do Estado Brasileiro assumido com a subscrição da dita norma. Tal menção expressa converteria a Consulta Prévia em um instrumento de política pública ambiental, necessário para que o direito dos povos sejam respeitados. Portanto, o GTLA demanda que a Consulta Livre Prévia e Informada seja obrigatória de forma taxativa no licenciamento ambiental e nas pesquisas arqueológicas relacionadas a tal instrumento.

Como já explicitado anteriormente, e ainda se fará adiante, o PL 2.159/2021 apresenta retrocesso ambiental notável, o que contraria os princípios constitucionais fundamentais e a Diretriz 12 da Carta de Ouro Preto.

### **Revisão dos pontos críticos indicados na Nota Técnica GTLA-SAB 02/2021**

Em breve visita, apresentam-se os pontos críticos apontados na Nota Técnica GTLA SAB 02/2021, para fins de maior detalhamento e atualização em relação à manifestação anterior deste GT. De acordo com o documento



1. O Artigo 8º possui uma série de isenções às atividades consideradas de grande impacto ambiental, compreendendo uma extensa lista de atividades e serviços, com 13 dispensas incongruentes a respeito dos procedimentos de licenciamento ambiental, ou seja, ações que promovem um auto-licenciamento de empreendimentos nocivos ao meio ambiente e à sociedade (...) das quais podemos destacar: (i) obras de saneamento básico (tratamento da rede de água e de esgoto sanitário); (ii) manutenção em estradas e portos (dragagens); (iii) distribuição de energia elétrica com baixa tensão (até 69 Kv); (iv) obras emergenciais de infraestrutura; (v) pontos de entrega de produtos abrangidos por sistemas de logística reversa; (vi) usinas de triagem de resíduos sólidos; (vii) usinas de reciclagem de resíduos da construção civil; (viii) pátios, estruturas e equipamentos para compostagem de resíduos orgânicos e (ix) ecopontos e ecocentros destinados à entrega de resíduos de origem domiciliar para a reciclagem. Com isso, consideramos que a aprovação do referido PL e sua consequente transformação em Lei Geral do Licenciamento Ambiental abre uma brecha para que os setores de interesse econômico-financeiro (construtoras, mineradoras, grandes produtores rurais, empresas de geração de energia) avancem na degradação do meio ambiente. Além disso, grande parte das atividades não sujeitas a licenciamento ambiental pelo artigo 8º (também constantes do parágrafo 4º do artigo 5º) geram impactos não somente ao meio ambiente, como também ao Patrimônio Arqueológico, pois envolvem ações como a remobilização do solo, necessárias em atividades como obras de saneamento ou de implementação de gasodutos – ou seja, os chamados empreendimentos lineares. (grifos nossos; Nota Técnica GTLA-SAB 02/2021. p.4-5)

#### Análise da situação atual:

Os pareceres dos relatores excluíram sete das treze condições de não sujeição ao licenciamento ambiental antes previstas no Art. 8º. Do texto original foram mantidas as tipologias de atividades de caráter militar (inciso I) e obras que visem prevenir a ocorrência de dano ambiental iminente (V). Houve ajustes de redação nos incisos II, III, IV e proposição de nova redação ao inciso VI, isentando serviços e obras de melhoramento de infraestrutura em instalações preexistentes ou na faixa de servidão. Cabe assim destacar que houve uma redução da quantidade de categorias que não estariam sujeitas ao Licenciamento Ambiental, porém com maior generalização.

De início, cabe relatar que, no texto proposto pelos relatores, o inciso III direciona os olhares para atividades excluídas da lista estabelecidas na forma do § 1º do art. 4º. Ora, vamos visitar o § 1º do art. 4º como citado nas emendas dos relatores: para entender o que isto significa do ponto de vista do inciso III:

§ 1º Os entes federativos **devem definir as tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental**, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, atualizadas sempre que necessário e observado o disposto nos arts. 8º e 9º desta Lei.

Tal ordenamento atribui aos entes federativos, União, Estados e Municípios, a autonomia para decisão de quais empreendimentos estão sujeitos a licenciamento ambiental. Uma repercussão maior desta atribuição consiste no estabelecimento de concorrências de normativas entre estados e municípios, que resultam assimetrias como a exigência de licenciamento para uma tipologia em um estado ou município, e isenção em outro. Ademais, tal medida não estabelece condição geral para o licenciamento ambiental, pressuposto utilizado pelos relatores da CMA e da CRA para justificar a rejeição de diversas emendas que teriam repercussão positiva para o meio ambiente.

Cabe destacar também, que os incisos IV e V afrontam o Princípio da Precaução ao excluir determinadas atividades ou empreendimentos das atividades sujeitas a licenciamento. A iminência de ocorrência de dano ambiental ou a demanda por intervenções emergenciais não pode justificar a realização de dano ao Patrimônio Cultural, especialmente o arqueológico que possui proteção legal específica. Adicionalmente, enfatiza-se que o mecanismo denominado obras e intervenções emergenciais e urgentes, já aplicados frequentemente por mera autodeclaração e liberalidade dos agentes responsáveis por sua execução, gerou efeitos nefastos, e vêm sendo consideradas estratégias corporativas de despossessão territorial, particularmente nos casos de tragédias-crime dos rompimentos de Barragens de Fundão e B1, em Minas Gerais e nas ações relacionadas à gestão dos riscos de barragens de rejeitos no mesmo estado (Neri, 2024<sup>8</sup>). Tal situação foi caracterizada por Neri como “Terrorismo de barragens”. Ao tratar de obras emergenciais associadas a tais empreendimentos, o autor afirmou que em Minas Gerais o empreendedor:

[...] usufruiu desse tipo de “falha” ao requerer, sob a alcunha de ‘obra emergencial, a realização de uma obra para construção de

---

<sup>8</sup> Neri. D. M. **Terrorismo de Barragens**: estratégias de despossessão produzidas pela mineração de ferro em Minas Gerais. Campinas: UNICAMP. Tese de Doutorado em Política Científica e Tecnológica. 2023. 304p.

um muro que serviria, segundo a empresa, para conter a lama e impedi-la de chegar ao centro urbano de Barão de Cocais. A edificação, concluída em 2020, se encontra num local relevante para a empresa. Com as pessoas da comunidade de Tabuleiro removidas, o que seria um muro de contenção de rejeitos se converteu num passadiço estratégico para carretas ligando outras minas, como a Mina do Baú, à planta de processamento da Mina de Gongo Soco. Parece-nos claro que o terrorismo serviu para que a empresa pudesse realizar a obra, atropelando os devidos processos de licenciamento ambiental. (p.211)

O mesmo autor indicou outro caso semelhante de “terrorismo de barragens”, com utilização do enquadramento de intervenções e obras emergenciais, no município de Ouro Preto/MG. Ele apresenta informações para demonstrar que a elevação do nível de emergência de uma barragem localizada no Distrito Histórico de Antônio Pereira teria operado como um subterfúgio para a remoção forçada de quase quinhentas pessoas para a instalação de um vertedouro e de uma estrada de acesso sem o devido licenciamento ambiental. Além disso, mesmo após a redução do nível de emergência, nenhuma ação teria sido adotada para que as pessoas retornassem aos seus lares.

Não obstante os prejuízos diretos para as famílias removidas, as obras causaram danos irreversíveis em área considerada um extenso sítio arqueológico denominado Fazenda Capivary, ainda não cadastrado, composto por ruínas de edificações do período colonial e por um amplo complexo de mineração aurífera do mesmo período, citado inclusive por naturalistas do século XIX. Posteriormente, foi proposta pavimentação da estrada, após a implantação de um acesso municipal que, em conjunto, “facilitaria muito o trânsito de trabalhadores e minérios sem ter que passar pelo centro da cidade de Mariana” (p.220). Assim, segundo Neri, o “[...] rompimento da Barragem de Fundão, em 2015, abriu para [sic] caminho para um conjunto de práticas cujo resultado é a realização de possibilidades estratégicas que, dentro do rito “legal”, seriam muito mais custosas para a empresa.” A falta de mecanismos legais que impusessem medidas preventivas resultou, em ambos os casos, em prejuízos ao Patrimônio Cultural e às comunidades que habitavam o território afetado.

O Inciso VI prevê que serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento de infraestrutura em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão. Ora, salvo tenha ocorrido no âmbito de tais instalações e faixas de domínio, estudo arqueológico prévio, não previsto no estado atual da PL conforme proposto pelos relatores, a ocorrência de dano sobre bens arqueológicos não identificados previamente é certa.

Assim, em respeito ao Princípio da Prevenção e da Precaução e também o do Controle, faz-se necessário corrigir essa assimetria que expõe os bens arqueológicos a dano nos

casos previstos nos referidos incisos. Dever-se-ia excluir a previsão de não licenciamento dos empreendimentos dos incisos IV, V e VI ou incluída a obrigação de manifestação prévia das autoridades envolvidas em todos os casos. A participação das entidades envolvidas se faz necessária para que sejam indicadas medidas de controle, mitigação e que possa ser avaliada previamente a existência de bens acautelados, e que sejam impostas ações mitigadoras, compensatórias e de monitoramento e acompanhamento das ações emergenciais de forma a se evitar que bens culturais acautelados sejam impactados sem o devido processo legal, exigido pela Lei 3.924 de 26 de julho de 1961.

**2. A previsão do parágrafo 2º do artigo 8º de que “a não sujeição a licenciamento ambiental não exime o empreendedor da obtenção, quando exigível, de autorização de supressão de vegetação nativa, de outorga dos direitos de uso de recursos hídricos ou de outras licenças, autorizações ou outorgas exigidas em lei, bem como do cumprimento de obrigações legais específicas.” não garante a salvaguarda do patrimônio cultural arqueológico, uma vez que o IPHAN, por não ser um órgão licenciador, não tem a prerrogativa de manifestação** (grifos nossos; Nota Técnica GTLA-SAB 02/2021. p.5).

#### Análise da situação atual:

Inicialmente, cabe destacar que o parágrafo 2º mencionado foi prejudicado por nova redação que não versa sobre a exigência de autorização por lei. Assim, a exigência de autorização prévia não se aplica mais aos empreendimentos citados no Art. 8º e já discutidos anteriormente na presente nota. Sobre esta questão já colocada na Nota Técnica 02/2021, a Revisão da Instrução Normativa 01/2015, cuja revisão foi aberta para consulta pública em 15/05/2025, prevê o estabelecimento de tipologias e as condições de participação do IPHAN no processo de Licenciamento Ambiental. O documento já prevê que o órgão poderá ser provocado pelo empreendedor e não somente pelo órgão, estabelecendo um fluxo potencial (caso a IN seja aprovada conforme a minuta), para que haja licenciamento cultural e emissão de manifestação conclusiva.

Entretanto, como têm-se observado em diversos municípios brasileiros, a mera emissão de Licença Ambiental tem ensejado o início das obras de instalação e muitas vezes, com operação concomitante. Assim, a ação das autoridades envolvidas deixa de ser preventiva e passa a ser relegada apenas ao exercício do poder de polícia. Desta maneira, o licenciamento ambiental nos termos propostos pelos relatores constitui afronta ao princípio da Precaução e do Controle, por institucionalizar em nível nacional uma prática que já vem prejudicando o cumprimento das obrigações dos intervenientes, e impondo prejuízos ao Patrimônio Cultural. Tal situação agrava o potencial de danos

em sítios arqueológicos desconhecidos previamente, e relegou o IPHAN e o empreendedor ao que Polo (2014<sup>9</sup>) chama de Arqueologia Póstuma. As ações referentes ao Patrimônio Arqueológico serão assim realizadas intempestivamente, posteriormente ao dano, cabendo apenas a indenização e multa e celebração de Termos de Ajustamento de Conduta que não tem o condão de reverter o dano causado nem de agir preventivamente quanto ao fato consumado.

Não obstante a previsão de incremento da gravidade dos danos e ação meramente compensatória, a adoção de medidas de mitigação, usualmente proposta em estudos prévios, cai por terra. Assim, o exercício de poder de polícia, que deveria ser a última atribuição do IPHAN a ser provocada, passa a ser a regra. Com isso, haverá claríssimos prejuízos aos empreendedores e consultorias especializadas com o embargo de obras pelo IPHAN, a interdição de áreas enormes ocupadas por sítios arqueológicos, assim como a judicialização frequente de processos de licenciamento, incluindo a possibilidade de procedimentos investigativos em torno dos agentes públicos dos órgãos ambientais por conduta dolosa ao Patrimônio Cultural, como já previsto no arcabouço normativo vigente.

**3. O artigo 9º, incisos I a IV, desobriga o licenciamento ambiental em áreas de atividade agropecuária em imóveis rurais desde que não tenham déficit de vegetação em reserva legal e/ou área de preservação permanente, e/ou desde que tenham cadastro no Programa de Regularização Ambiental (PRA). Vale ressaltar que essas atividades envolvem o revolvimento de solo, por vezes, de áreas muito extensas que são a matriz dos sítios arqueológicos, sendo, portanto, minimizadas ou desconsideradas, para fins de licenciamento, uma gama de atividade causadora de grandes danos ao patrimônio cultural arqueológico, em relação ao qual deverá estar prevista consulta ao IPHAN. (grifos nossos; Nota Técnica GTLA-SAB 02/2021. p.5)**

As emendas dos relatores mantiveram a não exigência de licenciamento para empreendimentos relacionados às atividades agropecuárias. Apesar de terem sido consideradas no texto como atividades previstas para dispensa de licenciamento ambiental, a disposição, no artigo 4º, de uma listagem de empreendimentos sujeitos a

---

<sup>9</sup> POLO, Mario Junior Alves. **Dos instrumentos jurídicos e práticas do IPHAN para a arqueologia:** o termo de ajustamento de conduta. Dissertação (Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, IPHAN, Rio de Janeiro, 2014.

licenciamento deveria ser respeitada, já que atribui aos entes federativos a definição de quais tipologias estão sujeitas a licenciamento ambiental.

Por outra via, porém, o dispositivo referido na Nota Técnica 02/2021 do GTLA, beneficia apenas uma categoria de empreendimentos e atividades, sem que haja proporcionalidade e razoabilidade com o artigo 4º que já prevê quais são as atividades sujeitas a licenciamento ambiental, conforme definição dada pelos entes federativos. Desta feita, concede-se um privilégio a uma categoria econômica que vem demonstrando, em nível Nacional, não estar disposta a respeitar qualquer ato declaratório ou autodeclaratório relacionado à proteção ambiental ou ao Licenciamento Ambiental. Isto já ficou evidente, por exemplo, nos graves incêndios observados no Brasil, em especial, no Cerrado e na Amazônia Legal nos últimos anos, já comprovadamente executados de forma organizada por pessoas e empresas associadas às atividades dispensadas no Art. 9º.

Também é importante ressaltar que a previsão de cadastro e homologação no CAR já se mostra insuficiente como demonstrado no relatório Amazônia 2030. O referido relatório foi cristalino ao apresentar dados que provam que o Cadastro Ambiental Rural, previsto como mecanismo de dispensa no art. 9 §1º, inciso II do PL 2;159/2021, é utilizado em mais de 100.000 propriedades como forma de grilagem de terras indígenas, florestas públicas, Unidades de Conservação, entre outros territórios protegidos ou com previsão explícita de destinação legal.

O principal instrumento utilizado pelos grileiros para tomar posse da terra pública coberta pelas FPNDs tem sido o uso fraudulento do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Apesar de constituir um importante instrumento de regularização ambiental dos imóveis rurais (Box 1), o cadastro previsto no Código Florestal (CF) tem sido utilizado para legitimar a grilagem em terras públicas na Amazônia. Atualmente, mais de 100 mil CARs, que somam uma área de 16 milhões de hectares, estão indevidamente declarados no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) por estarem sobrepostos às FPNDs. (Moutinho et al, 2022<sup>10</sup>, p. 1)

Além disso, retomando o argumento apresentado na Nota Técnica 02/2021, as intervenções de empreendimentos agropecuários, por envolverem revolvimento de solo, instalação de infraestrutura, pisoteio do solo por criações, supressão vegetal, etc, são extremamente impactantes para os bens arqueológicos. Com isso, não obstante

---

<sup>10</sup> Moutinho, Paulo, *et al.* **Destinação de Florestas Públicas:** Um meio de combate à grilagem e ao desmatamento ilegal na Amazônia. Brasília: Amazônia 2030. 37p. Disponível em [https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2022/03/AMZ2030\\_30.pdf](https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2022/03/AMZ2030_30.pdf), acesso em 17/05/2025.;



sejam considerados pelos relatores como não passíveis de licenciamento, impõem sério potencial de danos ao Patrimônio Arqueológico em decorrência da inexistência de estudos arqueológicos prévios. Adicionalmente, cabe destacar o disparate constante no Artigo 9º §3º que não prevê a obrigação de que sejam buscadas as demais autorizações exigidas por lei. O Dispositivo prevê que tal instrumento será buscado apenas nos casos em que houver exigência de licença ou instrumento semelhante para supressão de vegetação nativa, uso de recursos hídricos ou outras formas de utilização de recursos ambientais.

A falta de previsão de obrigação genérica de se obter quaisquer autorizações exigidas por lei específica, na prática, silencia as autoridades envolvidas, particularmente o IPHAN. Como tal exigência se faz apenas sobre os empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental previstos no Art. 4º na prática, exclui a obrigação de realização dos estudos prévios necessários e a participação das autoridades envolvidas. Semelhantemente ao argumento apresentado antes na presente Nota Técnica, a falta de exigência de manifestação do IPHAN força a autarquia apenas ao exercício do Poder de Polícia. Assim, haverá claríssimos prejuízos aos empreendedores e consultorias especializadas com o embargo de obras pelo IPHAN, a interdição de áreas enormes ocupadas por sítios arqueológicos, assim como a judicialização frequente de processos de licenciamento, incluindo a possibilidade de procedimentos investigativos em torno dos agentes públicos dos órgãos ambientais por conduta dolosa ao Patrimônio Cultural, como já prevista no arcabouço normativo vigente.

**4. Com relação ao artigo 10º, que trata de procedimentos simplificados de uma atividade que implica no revolvimento do solo, tendo potencial impacto a sítios arqueológicos, não contempla, igualmente, a manifestação do IPHAN, podendo ser gerados danos ao patrimônio, sem qualquer intervenção do órgão fiscalizador competente. A exemplo, o processo de licenciamento da requalificação do Porto Maravilha no Rio de Janeiro, onde as obras de saneamento levaram à descoberta de importantes sítios da diáspora africana, não teria manifestação do IPHAN, caso esse artigo estivesse em vigor. (grifos nossos; Nota Técnica GTLA-SAB 02/2021. p.5-6)**

#### Análise da situação atual:

Observou-se a alteração na redação do referido artigo, indicando uma condição à adoção de procedimentos simplificados de empreendimentos de saneamento básico abrangidos pela Lei nº 11.445/2007. A condição colocada na redação é “quando couber”, sem que sejam especificadas quaisquer diretrizes para se adotar tal



procedimento. Desta feita, a falta de critérios objetivos para a definição das situações em que caberia a simplificação do procedimento entrega à discricionariedade do órgão ambiental a possibilidade de se simplificar o processo, situação *per se* indesejável no que diz respeito à mensuração prévia de impactos ao patrimônio cultural.

Como dito na Nota Técnica 02/2021, empreendimentos de saneamento envolvem escavações de distintas dimensões e com isso, impactos sobre o patrimônio Arqueológico. Não obstante seja reconhecido seu interesse público e relevância para o cumprimento do marco legal do saneamento estabelecido pela Lei nº 14.026/2020, a dispensa de licenciamento prévio, e particularmente, de estudos arqueológicos é lamentável e digna de repúdio. As áreas urbanas, que concentram muitas obras de saneamento, possuem profunda continuidade histórica, que por vezes remontam às populações indígenas que habitam o território há milhares de anos.

Também é importante destacar que a realização de obras de saneamento em cidades históricas já resultou em francos impactos a bens arqueológicos enterrados, já que tais sítios carregam em si o forte caráter arqueológico inerente à ocupação permanente do território. Ainda que já exista disposição que determine a necessidade de manifestação do IPHAN para tais obras, e que haja indicação no Art. 4º da PL em apreço sobre a exigência de obtenção das autorizações exigidas por lei, o que se observa é a sua realização sem a provocação da autarquia, que mais uma vez se vê às avessas com a necessidade de agir postumamente ao dano sobre o patrimônio arqueológico. Como isto já é uma realidade com o arcabouço normativo vigente, não é mera suposição extrapolar tais ações ao cenário colocado pelo PL 2.159/2021. Portanto, a mera possibilidade de simplificação e a excepcionalidade da exigência de Estudo de Impacto Ambiental para tal tipologia já resulta na inversão da lógica preventiva, como se a priorização de tais empreendimentos fosse decorrente de um direito superior aos direitos difusos constantes na Constituição Federal.

**5. No artigo 15º, seria conveniente que constasse um inciso sobre a necessidade de suspensão ou cancelamento da atividade do empreendimento quando ocorrerem acidentes que gerem, de forma efetiva ou potencial, dano significativo ao patrimônio cultural.** (grifos nossos; Nota Técnica GTLA-SAB 02/2021. p.6)

#### Análise da situação atual:

A indicação feita pela Nota Técnica GTLA 02/2025 não foi atendida. Não houve emendas acolhidas para tal artigo, mantendo-se assim a redação inicial oriunda da Câmara dos Deputados.

Cabe ressaltar que, como a manifestação das autoridades envolvidas não se aplica nos casos não previstos no Art. 39 (tratado em diversos pontos da presente nota) e não

possui caráter vinculante, a prestação de informações falsas ou a omissão relevante, assim como a superveniência de graves riscos ambientais, não levarão em conta quando tais informações ou riscos referirem-se ao Patrimônio Arqueológico, integrante do meio ambiente cultural. Assim, eventuais danos sobre bens arqueológicos não são passíveis de suspensão ou cancelamento da licença. Tal situação desafia os princípios constitucionais que são premissas para a prevenção de danos, a precaução, e torna o dano ao Patrimônio conversível em mera indenização pecuniária, cujo pagamento poderá se originar da operação do próprio empreendimento irregular, sem que tenham cessado as ações tendentes ao dano sobre os bens arqueológicos.

**6. O inciso I do art. 38 e o § 6º do art. 40 dispõem que a manifestação das autoridades envolvidas não vincula a decisão da autoridade licenciadora, desconsiderando a capacidade técnica e legal do órgão responsável pela salvaguarda do patrimônio arqueológico, gerando insegurança jurídica e aumentando o risco de destruição dos bens referidos.**

O Parecer Técnico emitido em novembro de 2023 pelo relator Confúcio Moura havia exarado emenda ao § 1º do Art. 40º com a seguinte redação:

**§ 1º A manifestação das entidades envolvidas será considerada pela entidade licenciadora e vincula sua decisão** quanto à licença ambiental e suas condicionantes. (Parecer do Relator Confúcio Moura de 11/2023)

Porém, surpreendentemente, o mesmo senador reverteu tal entendimento no parecer apresentado às pressas no dia 07/05/2025, ignorando todas as manifestações e apontamentos técnicos de agentes do Patrimônio Cultural que demonstram a necessidade de vinculação da decisão para garantia aos direitos difusos e ao cumprimento da missão do Estado brasileiro de proteger o Patrimônio Cultural. No texto mais recente apresentado pelos Relatores Confúcio Moura e Teresa Cristina, a redação proposta restringe ainda mais a mera consideração da manifestação das autoridades envolvidas, condicionando tal consideração à apresentação da referida manifestação nos prazos estabelecidos no § 2º (90 dias no caso de processo instruído por EIA/RIMA, 30 dias nos demais casos).

Portanto, a falta de vinculatividade da manifestação conclusiva do IPHAN à decisão do órgão ambiental atribui o julgamento da pertinência de vedação ao empreendimento, a entidade diversa que não possui tal atribuição, que é competência exclusiva do IPHAN no que diz respeito ao Patrimônio Arqueológico. Assim, a não vinculatividade, além de estabelecer uma primazia da decisão do órgão licenciador sobre a manifestação do IPHAN, submete os bens arqueológicos às prioridades econômicas e

desenvolvimentistas do Estado, situação que afronta os próprios princípios constitucionais que elevam o Patrimônio Cultural a situação superior no que tange aos direitos difusos e coletivos.

Ressalta-se também, como antes apontado, a falta de manifestação das autoridades envolvidas nos prazos determinados não obsta a continuidade da tramitação do processo de licenciamento. Tal dispositivo não pode vingar, pois incide diretamente sobre a competência das entidades para se manifestar e obstar o processo de licenciamento caso necessário.

**7. Em discordância com as diretrizes da Resolução CONAMA 01/1986, que estabelece os parâmetros de consideração da Área Diretamente Afetada (ADA), Área de Influência Direta (AID) e Área de Influência Indireta (AII), a Tabela do Anexo, que estabelece limites de distância para definição das autoridades envolvidas que deverão participar do processo decisório, também pode provocar judicialização, na medida em que apresenta valores arbitrários, sem fundamentação técnica e estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dessas autoridades nos processos de licenciamento ambiental. (grifos nossos; Nota Técnica GTLA-SAB 02/2021. p.7)**

Apesar do Parecer do relator Senador Confúcio Moura de novembro de 2023 ter suprimido o anexo I citado na Nota Técnica GTLA-SAB 02/2021, o parecer substitutivo apresentado por ele, assim como pela Senadora Teresa Cristina sustaram a supressão do Anexo I. Com isso, as observações sobre a arbitrariedade sobre os limites estabelecidos anteriormente apontados permanecem. Cabe apontar, no entanto, que não há clareza quanto a quais áreas deverão ser consideradas, se a ADA, AID ou AII do empreendimento. Assim, as observações feitas neste item pela Nota Técnica anterior não foram superadas e seguem presentes no PL.

**8. Cabe, assim, ressaltar a importância do papel do IPHAN nos processos de licenciamento, a fim de que as melhores práticas, no que tange às ações da arqueologia, sejam postas em ação e estejam legalmente amparadas. O licenciamento ambiental deve priorizar a proteção e salvaguarda do patrimônio cultural, do meio ambiente, de povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, e não a velocidade da tramitação de processos licenciadores. É possível**



**tornar o processo de licenciamento mais ágil sem abrir mão da proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, expressamente consagrada na Constituição Federal de 1988.**

Este triste e lamentável encerramento da análise do atendimento às recomendações feitas pela Nota Técnica GTLA-SAB 02/2021, resulta na conclusão de que os Senadores, assim como os Deputados responsáveis pela elaboração e relatoria deram absoluta preferência ao desenvolvimento econômico a qualquer custo. Tal ação, porém, viola inúmeros direitos constitucionais, princípios fundamentais e leva à invasão de competência das autoridades envolvidas pelo órgão licenciador. O GTLA-SAB exalta o IPHAN como um marco, um bastião e uma trincheira na defesa do Patrimônio Cultural e exorta a todos os agentes envolvidos nesta proteção a engrossarem as fileiras da defesa incondicional da participação vinculante do IPHAN no âmbito do Licenciamento Ambiental, e da manifestação conforme lista própria de tipologias, desvinculadas das exclusões arbitrárias de determinados empreendimentos. Os direitos culturais e difusos são superiores ao interesse econômico e aos conchavos políticos que só atendem a interesses individuais. É cediço que em pleno 2025, em ano de COP, um texto tão discrepante com a realidade do país e que somente atende às elites econômicas brasileiras tenha recebido parecer favorável, com emendas pífias que não atendem aos clamores de mais de 25 manifestações apensadas ao PL. Trata-se, obviamente, de uma declaração aberta dos Senadores de que não se importam com a Constituição Federal e tampouco com um meio ambiente equilibrado ou com a identidade e memória do povo brasileiro.

#### **Apontamentos gerais sobre o PL 2.159/2021:**

Para além dos pontos críticos supracitados, referentes aos retrocessos que o PL 2.159/2021 impõe ao licenciamento ambiental do ponto de vista da salvaguarda do patrimônio cultural e arqueológico, destaca-se sua absoluta inconstitucionalidade em diversos outros aspectos já repetidamente elencados pela sociedade civil e por emendas apresentadas por senadores e senadoras.

Algumas dessas inconstitucionalidades haviam sido parcialmente sanadas no Relatório legislativo emitido pelo relator em novembro de 2023, justamente por meio da aprovação ou incorporação de emendas atentas aos princípios da Precaução, da Prevenção e do Não Retrocesso, bem como aos direitos dos povos e comunidades tradicionais e aos direitos de todos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Art. 225 CF/1988).

Considerando a iminência da votação do PL nas CMA e CRA e, portanto, a necessária tempestividade na manifestação deste GT, não se faz possível uma listagem exaustiva de todas as inconstitucionalidades e pontos críticos do PL e tampouco necessária já que, como mencionado acima, são pontos repetidamente levantados pela sociedade civil e subentende-se que conhecidos dos excelentíssimos senadores e senadoras.

Apesar disso, o GT Licenciamento Ambiental da SAB apresenta abaixo dois pontos de completo retrocesso na atual redação do PL, conforme versão dos relatores constante nos Relatórios Legislativos de 07 de maio de 2025. O objetivo é destacar, por meio da exemplificação desses pontos, a profunda contradição entre o Relatório de 2023 e o último Relatório apresentado, que mantém os retrocessos socioambientais do famigerado PL em sua versão aprovada na Câmara de Deputados.

#### *1. Terras indígenas, territórios quilombolas e vinculação das entidades envolvidas*

No que tange às terras indígenas e territórios quilombolas, o PL aprovado na Câmara dos Deputados restringe a manifestação das entidades envolvidas somente no caso de terras indígenas já homologadas ou áreas que tenham sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de indígenas isolados e somente no caso de territórios quilombolas titulados. O projeto também estabelece que a manifestação das entidades envolvidas não é vinculante.

No Relatório Legislativo de novembro de 2023, o relator da CMA, Sen. Confúcio Moura, acolheu a Emenda nº 6-Plen, do Senador Paulo Paim, as Emendas nº 15, 16 e 65, do Senador Jaques Wagner, a Emenda nº 26, da Senadora Eliziane Gama, a Emenda nº 34, do Senador Randolfe Rodrigues, e as Emendas nº 40 e 43, do Senador Fabiano Contarato. Essas emendas buscam justamente corrigir alguns dos sérios problemas do PL aprovado na Câmara, garantindo a vinculação das entidades envolvidas, bem como sua manifestação para além dos casos em que há homologação ou titulação dos territórios indígenas e quilombolas.

De acordo com o Parecer do Relator, Sen. Confúcio Moura:

**Esse conjunto de emendas é meritório**, pois a homologação é o último estágio no processo de reconhecimento das terras indígenas, mas o direito à sua ocupação pelos povos originários precede o reconhecimento. **De fato, o art. 231 da Constituição Federal reconhece aos povos indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, e o descumprimento ou a morosidade da União na obrigação de demarcá-las não pode prejudicar o direito dos indígenas.** Tais emendas corrigem **grave erro do PL que impediria que mais de 160 terras indígenas sejam consideradas** nos processos de

licenciamento ambiental. O mesmo ocorre com as terras quilombolas, cujas comunidades residentes seriam prejudicadas devido à morosidade do poder público na sua titulação.

[...]

**Neste relatório acolhemos as preocupações descritas acima, manifestadas nas emendas, inclusive quanto à manifestação da autoridade envolvida ser vinculante.** Pensamos que a admissão de áreas em estudo é muito ampla e aberta. Áreas em estudo podem resultar no seu não reconhecimento como espaço de interesse ao licenciamento. A obrigatoriedade de oitiva para essas áreas poderia levar a uma complexidade onerosa no licenciamento que resultaria em gasto de tempo e recursos voltados à eventual proteção de espaços que jamais serão reconhecidos como terras indígenas ou quilombolas. Por outro lado, previmos a participação das autoridades envolvidas quando na ADA ou na AI existir terra indígena, território quilombola, intervenção em bens culturais acautelados, unidades de conservação e se a ADA ou AI se caracterizar como área de risco ou endêmica para a malária ou outra doença a ser regulamentada pelo Ministério da Saúde. [...] (Parecer do Relator Confúcio Moura de 11/2023) (Grifo nosso).

Apesar de excluir as áreas em estudo na Emenda do Relator - o que resta problemático - **o relator reconheceu o mérito e incorporou o teor geral das emendas, destacando que em sua redação original o PL aprovado na Câmara de Deputados fere direitos constitucionais.**

A garantia desses direitos constitucionais, no entanto, parece deixar de ser relevante no Relatório Legislativo de 07 de maio de 2025, também de autoria do mesmo Sen. Confúcio Moura, o qual sumariamente rejeita as emendas anteriormente incorporadas sem deter-se sobre os motivos pelos quais essas importantes emendas, de repente, se tornaram desprovidas de mérito.

## *2. Licença por adesão e compromisso: a volta do “PL do autolicenciamento”*

Assim como a restrição da oitiva das autoridades envolvidas no caso dos povos indígenas e comunidades quilombolas, a instituição da LAC representa um dos maiores retrocessos do PL, o qual, não por acaso, vem sendo chamado de “PL do autolicenciamento”.

O PL aprovado na Câmara de Deputados prevê a instituição da LAC para todos os empreendimentos de baixo e médio impacto e risco não sujeitos à EIA/Rima. A

inconstitucionalidade dessa disposição é apontada em Nota Técnica conjunta do Instituto Socioambiental e do Observatório do Clima, protocolada no Senado em 15 de agosto de 2023, a qual destaca que:

A gravidade desta disposição pode ser verificada pelo fato de que sua aplicação permitiria transformar a grande maioria das licenças ambientais do país em ato administrativo gerado automaticamente a partir de autodeclaração do responsável por cada empreendimento, sem análise prévia pela autoridade licenciadora. Os casos de atividades e empreendimentos causadores de significativa degradação do meio ambiente são minoria no país. Segundo levantamento realizado em alguns estados durante o debate sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental na Câmara dos Deputados, o EIA é requerido em apenas uma ínfima parte do total de licenciamentos a cargo dos entes subnacionais. Com isso, mantido o texto aprovado pela Câmara, seriam implodidos quarenta anos de licenciamento ambiental no país, visto que a disposição em tela praticamente extinguiria a aplicação do instrumento, pois sua concepção abrange, necessariamente, a avaliação prévia dos impactos ambientais e a posterior decisão da autoridade licenciadora.

Passando ao plano prático, pode-se afirmar que, caso seja aprovado na redação aprovada pela Câmara dos Deputados, o PL nº 2.159/2021 permitirá que se aplique a LAC, sem análise prévia de impactos ou riscos, a empreendimentos como o da barragem B1 da mina Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, cujo rompimento da barragem levou a óbito 272 pessoas, além de diversas desaparecidas e inúmeros danos ambientais e econômicos. Quando do desastre, tal empreendimento era classificado como de “classe quatro” para fins de potencial de impacto, correspondendo a atividade de médio potencial de impacto ambiental, conforme a gradação adotada pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam) de Minas Gerais, que varia de “classe um” a “classe seis” – sendo um o menor potencial de impacto e seis, o maior (Nota Técnica ISA e Observatório do Clima, 2023, p. 30-31).

Tendo em vista a inconstitucionalidade da LAC como prevista na redação original do PL, no Relatório Legislativo de novembro de 2023 o relator da CMA acatou parcialmente as Emendas nº 19, 33 e 28 dos Senadores Jaques Wagner, Randolfe Rodrigues e da Senadora Eliziane Gama, respectivamente, com base na seguinte justificativa:



A LAC, uma das modalidades de licença ambiental que mais geraram debates acalorados nas recentes discussões sobre o novo marco legal do licenciamento ambiental, a nosso ver, **merece uma análise mais acurada**. Isso porque o art. 21 do PL exige para essa modalidade de licenciamento simplificado condições estabelecidas nos seus incisos I, II e III, cumulativamente, e não de modo alternativo. **As críticas ao instituto mencionam que 90% dos empreendimentos no Brasil estarão sujeitos à LAC, pois esta é válida aos empreendimentos em geral, excetuando aqueles sujeitos ao EIA/Rima.**

O PL prevê que uma das condições previstas é a atividade ou o empreendimento não ser potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, o que se mostra insuficiente, pois **amplia a LAC para todos os empreendimentos, de baixo e médio impacto e risco, não sujeitos a EIA/Rima.** [...]

Está-se, portanto, diante uma modalidade de licença bem estruturada, com critérios legais definidos e objetivos, e amplamente utilizada no País. Entendemos, todavia, que **a LAC deve estar estrita a empreendimentos cuja matriz de impacto indique baixo impacto e baixo risco ambientais**. Além disso, as emendas que acatamos também atribuem aos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama a decisão acerca de quais empreendimentos podem se sujeitar ao licenciamento via LAC, ao contrário do texto aprovado na Câmara, que define essa competência para os entes federativos competentes, ou seja, ao chefe do Poder Executivo ao qual se vincula o órgão licenciador. Evita-se, assim, o que seria uma “guerra federativa” que busque a simplificação excessiva motivada pela atração de investimentos, o que seria trágico para a conservação ambiental no País (Parecer do Relator Confúcio Moura de 11/2023) (Grifo nosso).

Mais uma vez, contudo, as inconstitucionalidades reconhecidas e parcialmente sanadas nas emendas do relator parecem ter perdido relevância frente aos interesses das elites econômicas do país, uma vez que em novo Relatório Legislativo, o mesmo relator se posiciona de maneira completamente distinta:

**Rejeitamos as emendas ao art. 21, por considerá-las muito restritivas a essa modalidade de licença simplificadora, mas apresentamos emenda de relator, a fim de aperfeiçoar o texto, prevendo a LAC exclusivamente para empreendimentos que**



**sejam enquadrados, cumulativamente, como de pequeno ou médio porte e de baixo ou médio potencial poluidor degradador** (Parecer do Relator Confúcio Moura de 05/2025).

De meritorias e parcialmente acatadas, as emendas dos Senadores Jaques Wagner e Randolfe Rodrigues e da Senadora Eliziane Gama passam a ser consideradas “**muito restritivas**”, sendo completamente rejeitadas. Voltou-se, então, ao PL do Autolicensing, com previsão de LAC para cerca de 90% dos empreendimentos do país.

### **Considerações finais**

Este triste e lamentável encerramento resulta na conclusão de que os Senadores, assim como os Deputados responsáveis pela elaboração e relatoria deram absoluta preferência ao desenvolvimento econômico a qualquer custo. Tal priorização, porém, viola inúmeros direitos constitucionais, princípios fundamentais e leva à invasão de competência das autoridades envolvidas pelo órgão licenciador. O GTLA-SAB exalta o IPHAN como um marco, um bastião e uma trincheira na defesa do Patrimônio Cultural e exorta a todos os agentes envolvidos nesta proteção a engrossarem as fileiras da defesa incondicional da participação vinculante do IPHAN no âmbito do Licenciamento Ambiental, e da manifestação conforme lista própria de tipologias, desvinculadas das exclusões arbitrárias de determinados empreendimentos.

Os direitos culturais e difusos são superiores ao interesse econômico e aos conchavos políticos que só atendem a interesses individuais. É cediço que em pleno 2025, em ano de COP, um texto tão discrepante com a realidade do país e que somente atende às elites econômicas brasileiras tenha recebido parecer favorável, com emendas pífias que não atendem aos clamores de mais de 25 manifestações apensadas ao PL. Trata-se, obviamente, de uma declaração aberta dos Senadores de que não se importam com a Constituição Federal e tampouco com um meio ambiente equilibrado ou com a identidade e memória do povo brasileiro.

Frente a este cenário desolador e desmoralizante e às questões técnicas aqui pontuadas, o GT de Licenciamento Ambiental da SAB se posiciona veementemente contra o PL 2.159/2021, repudiando seus retrocessos e inconstitucionalidades, seja em relação ao Patrimônio Arqueológico, aos povos indígenas e aos povos e comunidades tradicionais e às demais facetas integrantes do Meio Ambiente.



Se o PL 2.159/2021 for aprovado na versão apresentada nos últimos Relatórios Legislativos da CMA e CRA, o licenciamento ambiental passará a ser instrumento de legitimação de um desenvolvimento econômico devastador da natureza, dos povos, suas histórias e culturas, além de desconectado da inexorável realidade da emergência climática.

O desenvolvimento econômico preconizado no PL 2.159/2021 favorece os interesses de setores econômicos entre os quais figuram os principais responsáveis pela violência contra os povos e comunidades tradicionais Brasil afora e por crimes socioambientais como em Brumadinho e Mariana, em detrimento da justiça ambiental e dos direitos socioambientais adquiridos pela diversidade de povos e gentes que compõem este país, garantidos na Constituição Federal de 1988 e em diversos outros mecanismos legais, infralegais e supralegais.

Em suma, diante de todo o exposto na presente Nota Técnica, resta ao GTLA-SAB, recomendar veemente a rejeição do Projeto de Lei 2.159/2021 nas CMA, CRA e no Plenário do Senado Federal, repudiar sua redação e a parcialidade dos relatores e a instar os operadores do direito, arqueólogos e demais membros da sociedade civil a estabelecer vigilância permanente quanto aos retrocessos aqui apontados, para que denúncias de irregularidades e retrocessos sejam tempestivamente submetidos à apreciação dos órgãos de controle, e que os responsáveis por tais retrocessos sejam devidamente responsabilizados, incluindo aqueles que eventualmente votem a favor da PL 2.159/2021.

**Grupo de Trabalho Licenciamento Ambiental da Sociedade de Arqueologia Brasileira (GTLA - SAB).**

[gtlicenciamentoambiental@sabnet.org](mailto:gtlicenciamentoambiental@sabnet.org)

[SAB Gestão 2024-2026](#)