

PARECER TÉCNICO



**Polêmico e limitado: o projeto da
Lei Geral do Licenciamento Ambiental**


Parecer técnico sobre o PL 2.159/2021 (originalmente 3.729/2004)

Por Luís E. Sánchez e Alberto Fonseca


**Versão
11 de julho de 2025**

Autores

Luis E. Sánchez
Universidade de São Paulo

 <http://lattes.cnpq.br/5042733389228383>

Alberto Fonseca
Universidade Federal de Ouro Preto

 <http://lattes.cnpq.br/8103051511528868>

Como citar este documento:

Sánchez, L.E.; Fonseca, A. (2025). Polêmico e limitado: o projeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Parecer técnico preliminar sobre o PL 2.159/2021 (originalmente 3.729/2004). São Paulo e Ouro Preto.

Sumário

Resumo Executivo	5
1. Apresentação	7
2. Contextualização	9
2.1 Funções e benefícios do licenciamento ambiental	9
2.2 Licenciamento ambiental no Brasil e as motivações do PL	10
3. Problemas do licenciamento ambiental no Brasil	14
3.1 Perspectivas dos órgãos licenciadores	14
3.2 Perspectivas do setor empresarial	15
3.3 Perspectivas das organizações da sociedade civil	17
3.4 Perspectivas de órgãos de controle e ministérios públicos	18
3.5 Perspectivas de organizações internacionais	20
3.6 Perspectivas dos pesquisadores (estudos técnico-científicos)	21
3.7 Síntese.....	22
4. O PL propõe soluções adequadas para os problemas do licenciamento ambiental no Brasil?	25
4.1 Análise geral	25
4.2 Falta de base empírica para várias propostas como as da simplificação via LAC e isenção	31
4.3 Falta de critérios gerais em uma lei que se intitula “Lei Geral”	33
4.5 O PL olha para o passado e ignora requisitos regulatórios fundamentais para o futuro socioambiental brasileiro	35
5. Conclusões	37
6. Sobre o autores	39
Referências	40

Lista de Figuras

Figura 1- Linha do Tempo dos Marcos Legais do Licenciamento Ambiental, da Avaliação de Impacto Ambiental e da Tramitação do PL 2159/2021.....	11
Figura 2 – Aparente posicionamento predominante de diferentes partes interessadas sobre as últimas versões do PL2159/2021	13

Lista de Quadros

Quadro 1- Perspectivas de diferentes partes interessadas e setores sobre os problemas do licenciamento ambiental	23
Quadro 2- Principais propostas ou lacunas do PL 2159/2021 para solucionar os principais problemas do licenciamento ambiental no Brasil	25
Quadro 3- Alterações nos critérios de potencial poluidor e linha de corte para “pequeno porte” das atividades agrícolas e silviculturais pelo COPAM em Minas Gerais	34
Quadro 4- Temas emergentes tratados em leis de licenciamento ambiental e avaliação de impacto em diferentes países e regiões	35

Resumo Executivo

Os deputados que propuseram o Projeto de Lei (PL) 3729/2004 para apreciação da Câmara dos Deputados pretendiam criar uma importante oportunidade de melhoria para o licenciamento ambiental no Brasil. Mas essa oportunidade mostrou-se desafiadora. O PL foi analisado em diversas comissões e discutido em audiências públicas nas quais ficou óbvia a existência de entendimentos muito diferentes não apenas sobre o conteúdo, mas também sobre a motivação do PL. Afinal, o objetivo da reforma do licenciamento não deveria ser garantir segurança jurídica aos empreendedores e a compatibilização do desenvolvimento social e econômico com a proteção dos recursos ambientais para promover um ambiente “ecologicamente equilibrado” como reza a Constituição Federal?

Durante a longa tramitação do PL, diferentes versões foram debatidas e analisadas em dezenas de notas técnicas, pareceres e artigos. Entretanto, grande parte dessas análises amparou-se, tácita ou explicitamente, em premissas e inferências que não têm base factual ou empírica e diversas análises tiveram foco restrito, se atendo superficialmente a apenas algumas das muitas questões que são tratadas no PL, ignorando omissões e incoerências do texto.

Este parecer técnico pretende sanar parte das lacunas e falhas das análises anteriores. Seu **objetivo é analisar em que medida a versão mais recente do projeto de lei, com as alterações feitas pelo Senado Federal (PL 2159/2021), poderá resolver os problemas da prática do licenciamento ambiental no Brasil.**

Para atingir o objetivo, é feita uma revisão das **funções** e dos **benefícios** do licenciamento ambiental, e um levantamento dos principais **problemas** das atuais práticas de licenciamento, sob as perspectivas dos órgãos licenciadores, do setor empresarial, das organizações da sociedade civil (OSC), dos órgãos de controle e ministérios públicos, das organizações internacionais e dos pesquisadores. Em seguida, faz-se uma análise sistemática das propostas contidas no PL, procurando avaliar se apresentam **respostas** aos problemas descritos.

A conclusão é que o PL é profundamente **limitado**, buscando tratar sobretudo o problema da baixa eficiência procedimental. O PL não trata o problema de harmonização e integração de regramentos dos entes federativos, como se espera de uma Lei Geral. Essencialmente, o PL busca reunir em um mesmo texto legal diversos requisitos que já existem no atual quadro normativo sem alterações significativas, devendo agravar a atual ‘lógica’ de fragmentação de critérios entre entes federativos. Embora o PL tenha sido motivado em tese por preocupações com a segurança jurídica do setor empresarial, a falta de embasamento empírico e de critérios técnico-jurídicos defensáveis para a instituição das medidas de agilização (e.g., simplificação via Licença por Adesão e Compromisso – LAC e isenção de licenças) e de enfraquecimento da participação de órgãos e autoridades intervenientes poderá culminar em aprovação de obras e projetos que geram significativa degradação ambiental e fiquem, portanto, vulneráveis a sanções administrativas, inquéritos e ações judiciais. Tem-se, portanto, uma situação paradoxal: a busca por segurança jurídica pode agravar a insegurança jurídica.

Ao tentar atender as expectativas e propor soluções apenas para problemas percebidos por parte do setor empresarial, o PL traz uma série de riscos para a sociedade brasileira, tais como:

- Perda ou diminuição do papel do licenciamento ambiental de mediar conflitos entre diferentes interesses;
- Desvalorização do licenciamento ambiental como instrumento de garantia para financiamentos e investimentos;
- Continuidade ou agravamento do problema da heterogeneidade de regras adotadas pelos estados e municípios;
- Insegurança jurídica para empreendedores e investidores; e
- Diminuição da eficácia do licenciamento ambiental no controle de impactos e riscos de atividades e empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental.

De maneira geral, esta análise indica que o PL 2159/2021, além de não solucionar satisfatoriamente os problemas do licenciamento ambiental no Brasil, traz sérios riscos e problemas adicionais, representando, portanto, um caso claro de oportunidade perdida pelo Congresso Nacional.

1. Apresentação

Há muitos motivos para se criar uma lei para melhor orientar o licenciamento ambiental no Brasil. O licenciamento, assim como outros instrumentos de política ambiental, é dinâmico. Sua efetividade depende das conjunturas político-administrativas, culturais e tecnológicas da sociedade, que estão sempre mudando. Os deputados que propuseram o Projeto de Lei (PL) 3729 para apreciação da Câmara dos Deputados em junho de 2004 (Câmara dos Deputados, 2004) criaram uma importante oportunidade de melhoria para o licenciamento. Porém, aproveitar essa oportunidade se mostrou um desafio. Ao longo dos anos, o PL foi analisado em diversas comissões e discutido em muitas audiências públicas nas quais ficou óbvia a existência de divergências profundas.

O licenciamento ambiental é um instrumento multi-jurisdicional que se vincula com outros instrumentos de política ambiental, principalmente a avaliação de impacto ambiental (AIA), e que afeta não apenas as condições socioambientais, mas também interesses econômicos e políticos. A inclusão do licenciamento e da AIA na Política Nacional do Meio Ambiente em 1981 foi motivada pelos benefícios (já percebidos em outros países) que eles podiam trazer para a sociedade brasileira.

Apesar das divergências, o PL avançou lentamente na Câmara até, finalmente, ser aprovado em maio de 2021 com um texto bastante polêmico e muito criticado principalmente pelos ambientalistas e por pesquisadores especializados. No Senado Federal, o PL ganhou nova numeração (2159/2021) e tramitou por mais quatro anos até ser aprovado, com poucas alterações, em 21 de maio de 2025. Devido às alterações no texto, o PL 2159/2021 voltou para apreciação e votação na Câmara dos Deputados. A Casa Iniciadora se limita nessa fase a aceitar ou não as modificações apresentadas pelo Senado, não podendo inovar no conteúdo dos dispositivos analisados. Quando aprovado pela Câmara, o PL seguirá para sanção ou veto do Presidente da República.

O objeto desta análise técnica é o PL 2159/2021 que, quando da redação deste parecer (início de julho de 2025), encontrava-se em análise pela Câmara dos Deputados. O objetivo é **analisar em que medida o PL 2159/2021 poderá resolver os problemas da prática do licenciamento ambiental no Brasil.**

Diferentes versões do PL - notadamente durante sua tramitação na Câmara - já foram analisadas em dezenas de notas técnicas, pareceres e artigos. Grande parte dessas análises amparou-se, tácita ou explicitamente, em premissas e inferências que não têm base factual ou empírica. Ademais, muitas análises tiveram foco restrito, se atendo superficialmente a apenas algumas das várias questões que são tratadas na proposta. O PL 2159/2021 também não passou por uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) formal, não tendo sido submetido a crivos como análises de riscos, análises multicritério e análises de custo-benefício e custo-efetividade.

O parecer técnico aqui apresentado pretende sanar parte das lacunas e falhas das análises anteriores. Espera-se que as conclusões deste parecer possam subsidiar discussões e decisões mais bem informadas sobre os prováveis impactos da eventual aprovação e

sanção do PL 2159/2021. Depois de uma breve contextualização do objeto deste parecer (Seção 2), é feito um mapeamento dos principais problemas do licenciamento com base em diversos documentos (Seção 3). Em seguida, é analisado em que medida o PL contribui ou não para a solução dos problemas do licenciamento ambiental percebidos como importantes (Seção 4). Na última seção, são apresentadas as conclusões da análise e destacados os riscos do PL 2159/2021 para a sociedade brasileira.

2. Contextualização

2.1 Funções e benefícios do licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é usado em todo o mundo como instrumento de controle das atividades econômicas visando à proteção da qualidade ambiental e da saúde humana. No Brasil, o licenciamento ambiental é definido na Lei Complementar 140/2011 como “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (Brasil, 2011). Esse instrumento foi introduzido na legislação nacional trinta anos antes por meio da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Brasil, 1981).

No nível estadual, o licenciamento já era utilizado desde 1976 em São Paulo, introduzido por meio da Lei Estadual 997/1976 (São Paulo, 1976), que disciplinou o controle de fontes de poluição, tornando obrigatória a obtenção de licenças de instalação e de funcionamento para diversos tipos de empreendimentos. No ano seguinte, em 1977, o governador do Estado do Rio de Janeiro publicou um decreto que instituiu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras, criando o modelo trifásico de emissão sequencial de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) (Rio de Janeiro, 1977). Esse modelo inspirou o modelo nacional de licenciamento ambiental instaurado pela PNMA (Brasil, 1981).

O licenciamento ambiental não é mero ato administrativo, mas um processo decisório que tem consequências para o meio ambiente e para as pessoas e que deve ser apoiado por estudos técnicos. São quatro as funções do licenciamento ambiental (Sánchez, 2020). Em primeiro lugar, o licenciamento serve para dar fundamento técnico a decisões públicas sobre empreendimentos que afetem os recursos ambientais, os meios e os modos de vida das comunidades, e a capacidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. Compreender essa função primordial tem importante consequência prática: não pode haver obrigação de que uma licença seja concedida, e muito menos de que seja aprovado o projeto tal qual pretendido pelo empreendedor – é necessário desenvolver alternativas de menor impacto e demonstrar sua viabilidade ambiental. Por isso, outra função do licenciamento é garantir que os projetos submetidos à aprovação governamental contenham medidas para evitar ou minimizar seus impactos negativos – e inclusive para compensar os chamados impactos residuais.

A terceira função do licenciamento ambiental – sempre embasado em estudos técnicos – é definir as medidas a serem tomadas para que o empreendimento seja construído e funcione com o menor impacto adverso possível, atendida, ainda, sua viabilidade econômica. É no licenciamento que são estabelecidos os requisitos para a gestão ambiental. De certa forma, o licenciamento nunca termina, a cada projeto aprovado, cresce o estoque de empreendimentos na carteira dos órgãos ambientais e que demandam acompanhamento.

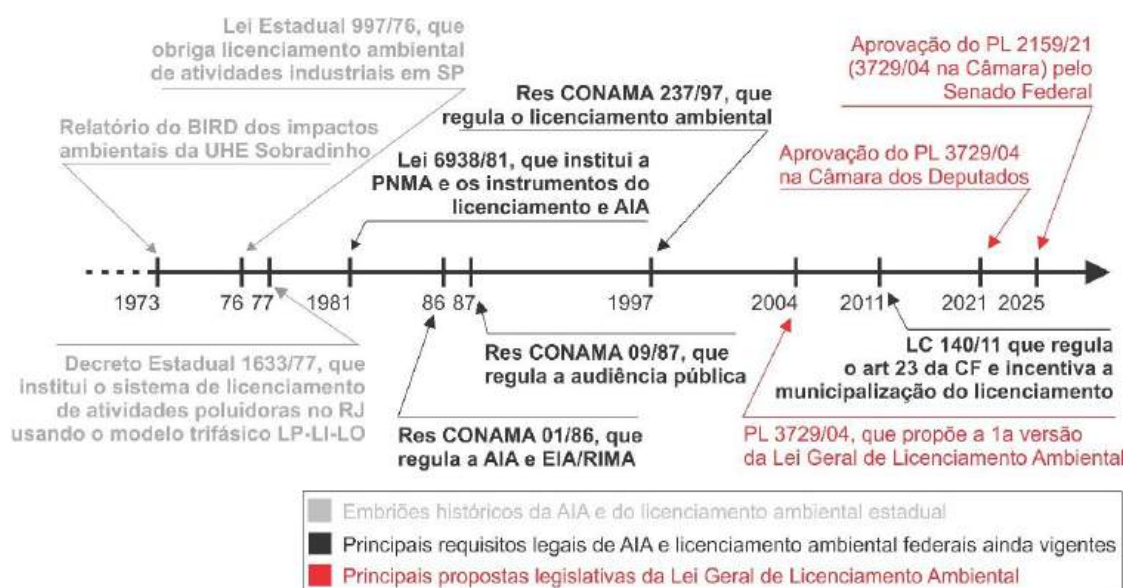
Finalmente, e não menos importante, o licenciamento deve servir como espaço de mediação de interesses diversos. Dessa forma, é efetivamente um ambiente de gestão de conflitos. Mas, se o for exclusivamente, será esvaziado de todo o conteúdo técnico, que é e deve ser seu fundamento. Para que a função de gestão de conflitos seja exercida, também é preciso transparência e pleno cumprimento ao Princípio 10 da Declaração do Rio (1992), sobre participação cidadã em matéria ambiental: acesso à informação, participação nos processos decisórios e acesso à Justiça. Esses princípios foram recentemente reafirmados pelo Acordo de Escazú, tratado internacional promovido pela Comissão Econômica para a América Latina da ONU (Cepal) e assinado pelo Brasil (mas ainda não ratificado).

2.2 Licenciamento ambiental no Brasil e as motivações do PL

A regulação do licenciamento ambiental, assim como vários instrumentos de política pública, tem se dado de maneira fragmentada e nos três níveis da federação brasileira. No nível federal, os principais regramentos vieram por meio de decretos regulamentadores da PNMA e principalmente de resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em especial suas resoluções 01/1986 e 237/1997 (CONAMA, 1986, 1997), e, mais recentemente, por meio da supramencionada Lei Complementar 140/2011, que, ao regulamentar o artigo 23 da Constituição Brasileira, entre outros pontos, consolidou a municipalização do licenciamento ambiental no Brasil. Apesar da falta de bases de dados integradas sobre a distribuição e processos de licenciamento ambiental no país, é provável que, além da União, dos estados e Distrito Federal, mais de 3000 municípios exerçam a competência do licenciamento ambiental no Brasil (Nascimento, Abreu, & Fonseca, 2020).

A evolução normativa do licenciamento ambiental no Brasil (Figura 1) tem se dado de forma mais ou menos vinculada com um outro importante instrumento da PNMA: a avaliação de impacto ambiental (AIA). Este instrumento nem sempre é regulado de forma explícita pelos órgãos da administração pública brasileira. A AIA, que é um processo de identificar e prever impactos socioambientais para subsidiar tomadas de decisão, foi pela primeira vez implementada no Brasil em 1973, quando ainda não havia licenciamento ambiental no país. Esse instrumento foi exigido pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para financiar a usina hidrelétrica de Sobradinho (Goodland, 1973), gerando o primeiro estudo de impacto ambiental no Brasil. Estudos prévios de impacto ambiental foram regulamentados na década de 1980 pela supramencionada Resolução CONAMA 01/1986, que instituiu o estudo e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA). Em 1988, a Constituição Federal, no § 1º, inciso IV, do artigo 225, também incentivou sobremaneira a AIA no Brasil, ao incumbir ao Poder Público “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”.

Figura 1 - Linha do Tempo dos Marcos Legais do Licenciamento Ambiental, da Avaliação de Impacto Ambiental e da Tramitação do PL 2159/2021



O PL 2159/2021 embora trate a AIA, no seu artigo 2º (I), como uma ‘diretriz’ do licenciamento ambiental, na prática, como se lerá adiante neste parecer, propõe a regulação deste instrumento de forma a restringir seu uso para casos mais raros de licenciamento de projetos de grande porte. Toda análise do PL precisa se atentar para a questão do vínculo do licenciamento ambiental com a AIA, tendo em vista que, como concluem há décadas numerosos estudos acadêmicos, a efetividade do licenciamento ambiental depende da devida avaliação dos impactos dos empreendimentos e em diferentes escalas (Caro-Gonzalez, Nita, Toro, & Zamorano, 2023; Cashmore, Gwilliam, Morgan, Cobb, & Bond, 2004; John J. Loomis & Dziedzic, 2018; Sadler, 1996). É importante notar também que a AIA é, segundo o Comitê de Especialistas em Administração Pública da ONU, instrumento a ser empregado pelos governos para fomentar o desenvolvimento sustentável (United Nations, 2021).

Outro grande desafio envolvido na análise do PL 2159/2021 é julgar o impacto de um instrumento cujos benefícios, sobretudo de médio e longo prazo, não são claramente percebidos pela sociedade. O licenciamento ambiental subsidiado por estudos de impacto ambiental foi uma “inovação” legislativa dos Estados Unidos trazida pelo *National Environmental Policy Act* (NEPA) em 1969. Uma inovação que foi percebida como benéfica e que, por isso, acabou sendo incorporada na legislação de praticamente todos os países do planeta (Yang, 2019) e em tratados internacionais, como a Convenção da Diversidade Biológica (Sánchez & Croal, 2012).

Os crescentes impactos adversos socioambientais de atividades e empreendimentos geram diversos problemas para a sociedade. É justamente para evitar ou minimizar tais problemas que as administrações públicas tornam o licenciamento obrigatório. E, de fato,

pesquisas têm mostrado que o licenciamento ambiental se desdobra em benefícios não apenas para o meio ambiente, mas também para os empreendedores públicos e privados que se sujeitam ao licenciamento ambiental. Morrison-Saunders, Bond, Pope, and Retief (2015) salientam alguns desses benefícios recorrentes:

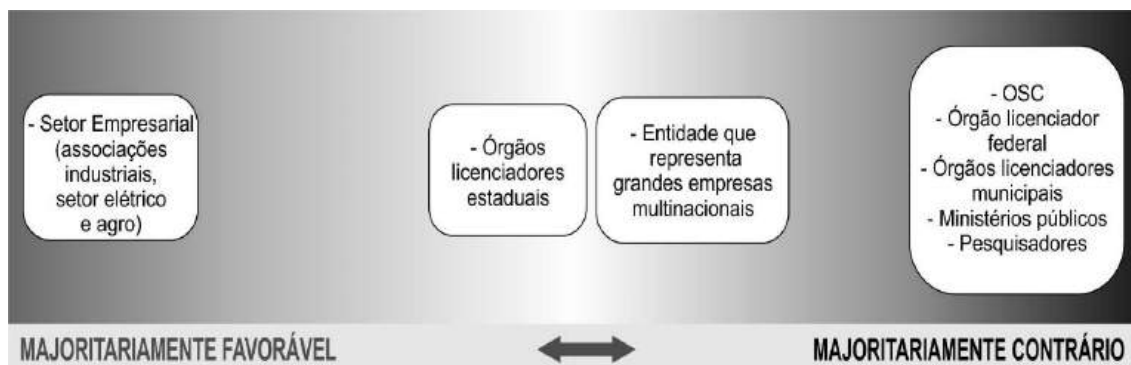
- Melhorar os projetos e obras de engenharia que, devido aos estudos para subsidiar o licenciamento ambiental, identificam e desenvolvem alternativas locais e de funcionamento que minimizam impactos adversos;
- Aumentar a legitimidade social dos projetos licenciados perante a sociedade, com consequente redução de conflitos e judicialização;
- Facilitar a futura gestão socioambiental dos empreendimentos licenciados; e
- Economizar tempo e recursos financeiros no ciclo de vida dos empreendimentos, pois embora, num primeiro momento o empreendedor tenha que investir no licenciamento ambiental, no médio e longo prazos os aprimoramentos advindos do licenciamento ambiental evitam sanções administrativas (e.g., multas), conflitos, ações judiciais, acidentes e desastres.

Estes e outros benefícios do licenciamento ambiental não são claramente percebidos pela sociedade brasileira (TCU, 2019). Frequentemente, são as dificuldades administrativas e judiciais enfrentadas pelos empreendedores e órgãos licenciadores que aparecem na mídia e nas redes sociais, influenciando o debate público. De fato, as formalidades administrativas do licenciamento ambiental cresceram sobremaneira, contribuindo para uma percepção de ineficácia que provavelmente é, em grande medida, o principal fator motivador da aprovação PL 2159/2021.

Nos numerosos debates e manifestações públicas sobre o atual PL e suas versões anteriores, como é esquematicamente ilustrado na Figura 2, fica clara a existência de uma polarização de posicionamentos sobre o mérito e a qualidade do texto da proposta. De um lado mais extremo de apoio ao PL, estão representantes de parte do setor produtivo, sobretudo de organizações industriais, do setor elétrico e do agronegócio. Do outro lado, no extremo de rejeição ao PL, estão representantes de organizações da sociedade civil (OSC), órgãos de licenciamento federal e municipais, ministérios públicos e pesquisadores, que há anos têm tentado sensibilizar o Congresso Nacional para os problemas e riscos do PL 2159/2021. Na verdade, foram os ambientalistas e parlamentares ligados à causa ambiental que propuseram inicialmente o PL há mais de 20 anos, mas com o trâmite legislativo foram se afastando da proposta em face do conteúdo que foi sendo consolidado no Congresso Nacional.

Cabe registrar que alguns setores da sociedade brasileira, como no caso dos órgãos estaduais de licenciamento ambiental, têm posicionamentos mais ambíguos sobre o PL, ora defendendo, ora criticando o projeto de lei. Situação similar acontece com as grandes empresas multinacionais representadas pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS). Este conselho já se posicionou contrariamente ao PL 2159/2021 aprovado na Câmara dos Deputados, mas desde então não tem tido um posicionamento claro.

Figura 2 – Aparente posicionamento predominante de diferentes partes interessadas sobre as últimas versões do PL 2159/2021



**Fonte de evidências dos posicionamentos majoritariamente favoráveis (89 Entidades pró-PL 2159, 2025; ABEGÁS, 2025; FPA, 2021); fontes de evidências dos posicionamentos mistos (ABEMA, 2013, 2021, 2025; CEBDS, 2021); fontes de evidências dos posicionamentos majoritariamente contrários (ABAI, 2025; Abrampa, 2025; ANAMMA, 2025; ANPR, 2024; Centro de Conhecimento em Biodiversidade, 2025; CONAQ e Terra de Direitos, 2024; CONDRAF, 2025; Ex-ministros de Meio Ambiente do Brasil, 2021; Fiocruz, 2025; IDS, 2025; IDS et al., 2025; ISA e OC, 2023; Observatório do Clima, 2025; SBPC, 2021)*

Em que se pese a dificuldade de se generalizar o posicionamento predominante das partes interessadas no licenciamento ambiental sobre o PL 2159/2021, é inquestionável que, apesar de o debate se arrastar por mais de 20 anos, ainda persistem profundas divergências de visão sobre quais serão as reais consequências de sua aprovação.

Nesse sentido, é importante aprofundar a análise do PL, como faz este parecer, não apenas para subsidiar os debates ainda em andamento na Câmara dos Deputados, mas também para, em um provável cenário de aprovação do texto, subsidiar discussões legislativas visando ao futuro aprimoramento da lei, o que em tese poderia ocorrer mediante Medida Provisória editada após a fase de sanção. Ocorreu solução nessa linha na aprovação da Lei 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal) e que também gerou um processo polêmico e conflituoso.

3. Problemas do licenciamento ambiental no Brasil

A principal motivação do PL 2159/2021 é sanar problemas do licenciamento ambiental que foram se acumulando ao longo de décadas de aplicação. Entretanto, as divergências apontadas na Seção 2 têm origem em diferentes interpretações sobre tais problemas e sua gravidade.

Ao longo dos anos, diferentes problemas do licenciamento têm sido apontados por órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), entidades empresariais, organizações da sociedade civil, pesquisadores e outros interessados. Nesta seção, destacam-se algumas das principais e das mais recorrentes críticas à prática do licenciamento ambiental no Brasil.

3.1 Perspectivas dos órgãos licenciadores

Os órgãos licenciadores - federal (Ibama), estaduais ou municipais - vivem diferentes realidades. Suas perspectivas refletem as conjunturas políticas e geográficas de suas respectivas jurisdições.

Os problemas do licenciamento ambiental, na perspectiva do Ibama, são identificáveis a partir das suas ações administrativas ao longo dos anos e de relatórios de melhoria interna (IBAMA, 2016, 2019). Por exemplo, o Ibama frequentemente reclama da falta de servidores internos para atuar no licenciamento. O Ibama tem também trabalhado em guias de padronização para a avaliação de impacto de alguns setores, de modo a diminuir a discricionariedade e racionalizar as análises técnicas. Também têm destaque os esforços de criação de bancos de dados digitais, incluindo plataformas *webgis* que visam otimizar a gestão e compartilhamento de informações.

As percepções dos órgãos estaduais ficam mais claras no trabalho da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), que os representa. A ABEMA, por exemplo, publicou em 2013 um relatório propondo ajustes no licenciamento ambiental (ABEMA, 2013). Neste relatório, a ABEMA argumentou que o sistema de licenciamento ambiental brasileiro estava em estado de “colapso” (p. 13), situação que estaria refletida nos seguintes problemas:

- Acontecimento tardio da avaliação de impacto ambiental no processo de licenciamento, dada a falta de avaliações ambientais estratégicas que permitam o devido planejamento ambiental do território;
- Tomadas de decisão que não consideram ou consideram de forma frágil o ‘fator locacional’, ou seja, as características dos ambientes a serem impactados pelas atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento;
- Excesso de discricionariedade, subjetividade e imprecisão nas análises e pareceres técnicos dos órgãos licenciadores;
- Falta de clareza e objetividade para determinar a significância dos impactos;
- Morosidade causada pela interveniência ou intervenção de órgãos e entidades que opinam de forma vinculada ou não no processo (e.g., municípios, Iphan, Funai, etc.);

- Falta denexo causal entre os impactos adversos e as condicionantes ambientais;
- Baixa capacidade técnica de dar pareceres técnicos sobre os diversos temas e saberes necessários para avaliar os estudos de impacto ambiental;
- Ineficácia e formato inadequado das audiências públicas;
- Baixa capacidade técnica e institucional generalizada dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA);
- Indefinições sobre a competência do órgão licenciador para empreendimentos que “podem” ter impactos interestaduais e locais - problema em tese enfrentado pela Lei Complementar 140/2011 e seu regulamento, Decreto 8.437/2015; e
- Falta de padrões e metas de qualidade ambiental para subsidiar os estudos ambientais e pareceres técnicos.

A ABEMA tem sido uma associação atuante na reforma do licenciamento ambiental, embora com variações de posicionamento. Por exemplo, em 2021 a associação se posicionou contrariamente ao PL 2159/2021 (ABEMA, 2021), mas mais recentemente, em 2025, se posicionou a favor do PL aprovado no Senado Federal (ABEMA, 2025), mesmo que este guarde profunda similaridade com a versão anterior. Tais mudanças de posicionamento provavelmente refletem as composições da diretoria da associação que podem estar mais ou menos inclinadas para acolher as perspectivas do setor empresarial.

Os órgãos licenciadores municipais, por sua vez, têm uma experiência relativamente mais recente, tendo em vista que a municipalização do licenciamento ambiental se deu sobretudo após a Lei Complementar 140/2011¹. Tais órgãos também percebem problemas semelhantes aos enfrentados pelo Ibama e órgãos estaduais, mas trazem posição própria quando o assunto é o papel das anuências ou oitivas dos municípios no licenciamento (i.e., certidões de conformidade com as leis locais de uso do solo). Embora várias partes interessadas critiquem que tais anuências ocasionam morosidade e politização desnecessária nos processos, os órgãos municipais defendem a vinculação de tais anuências ao processo de licenciamento para que a perspectiva local esteja devidamente contemplada (ANAMMA, 2025).

3.2 Perspectivas do setor empresarial

Representantes do setor empresarial frequentemente expressam fortes críticas a respeito do licenciamento ambiental. Entre as organizações que mais se posicionam sobre a efetividade do licenciamento, destaca-se a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que historicamente tem feito sondagens (CNI, 2007), análises técnicas (CNI, 2020) e informes (CNI, 2021) sobre o tema. Em 2024, a CNI se posicionou claramente favorável à aprovação

¹ A Resolução 237/1997 do Conama previu licenciamento municipal nos termos de seu art. 6º, mas gerou polêmica e judicialização. O tema foi consolidado no art. 9º, inciso XIV, da Lei Complementar 140/2011, que estabelece como atribuição municipal, observadas as atribuições dos demais entes federativos, “promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)”.

de uma das versões do PL 2159, embora tenha reconhecido alguns problemas no texto e tenha historicamente defendido medidas que não constam no texto do PL aprovado pelo Senado Federal (CNI, 2024). Por exemplo, em 2013 a CNI elencou o “fortalecimento dos órgãos ambientais de todos os entes federativos” entre as diretrizes prioritárias de uma reforma do licenciamento (CNI, 2013). As críticas da CNI ao licenciamento ambiental são numerosas, mas tendem a se concentrar nos seguintes temas:

- Morosidade do processo ocasionada por demora de análise do órgão licenciador;
- Morosidade do processo ocasionada por demora ou falta de respostas dos órgãos intervenientes;
- Implantação de requisitos exagerados para obter licença;
- Custos para atender os requisitos do licenciamento ambiental;
- Complexidade da regulamentação;
- Falta de clareza nas normas;
- Falta de preparo técnico da fiscalização;
- Condicionantes sem nexo causal com os impactos; e
- Insegurança jurídica.

O setor elétrico também tem sido bastante crítico em relação ao licenciamento ambiental. O Fórum do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Setor Elétrico (FMASE), uma entidade empresarial, elaborou uma proposta (FMASE, 2013) para sanar parte dos problemas no setor, que o Fórum entende incluir:

- Insegurança jurídica;
- Morosidade ocasionada pelas manifestações de órgãos intervenientes (e.g. FUNAI, Fundação Palmares, Funasa, ICMBio e IPHAN);
- Morosidade ocasionada pela falta de clareza, inadequação e articulação entre as fases de inventário, leilão e licenciamento ambiental; e
- Falta de padronização dos Termos de Referência.

Alguns anos após a proposta do FMASE, o Instituto Acende Brasil, outra entidade do setor elétrico, publicou um *White Paper* (IAB, 2018) sobre os problemas enfrentados pelo setor, destacando:

- Falta e rotatividade de recursos humanos nos órgãos de licenciamento ambiental;
- Baixa qualidade dos estudos de impacto ambiental elaborados pelos empreendedores e consultorias;
- Falta de nexo causal entre exigências do licenciamento ambiental e os impactos dos projetos;
- Fragilidades na participação pública;
- Morosidade ocasionada por diversos fatores, incluindo a atuação de órgãos de controle e Ministério Público (e.g., inquéritos);
- Morosidade ocasionada por manifestações de órgãos intervenientes;
- Falta de aproveitamento de informações geradas em diagnósticos socioambientais pré-existentes; e
- Insegurança jurídica.

Outro setor que frequentemente se posiciona criticamente sobre o licenciamento ambiental é o da agropecuária. Embora tal setor não tenha o costume de elaborar estudos técnicos aprofundados sobre o tema (ou, se o faz, não os divulga amplamente), são muitos os artigos de opinião, matérias jornalísticas e informes de redes sociais que conclamam por melhorias genéricas no licenciamento com o uso de termos como “aumento de eficiência”, “previsibilidade”, “agilidade”, “imparcialidade técnica”, “legislação racional e unificada”, entre outros. A percepção do setor agropecuário fica espelhada também nas manifestações da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Uma de suas publicações disponíveis *online* (FPA, 2021) destaca os seguintes problemas no processo:

- Barreiras para o avanço da infraestrutura e investimentos;
- Burocracia excessiva de várias naturezas;
- Burocracia excessiva para o agro, tal como a exigência de licenciamento ambiental, além de Cadastro Ambiental Rural (CAR); e
- Falta de clareza conceitual e jurídica.

Não é possível generalizar com acurácia a percepção do setor empresarial, que é muito diversa. Por exemplo, o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), que representa sobretudo grandes empresas multinacionais em assuntos ligados ao desenvolvimento sustentável, embora perceba diversos problemas de eficiência administrativa e de governança do licenciamento ambiental, aparenta ter um entendimento divergente, em relação ao agro, por exemplo, sobre as causas raízes desses problemas. Não à toa, o CEBDS posicionou-se, quando da aprovação do PL na Câmara dos Deputados, contrariamente ao projeto de lei, dizendo que ele “não atinge o objetivo proposto de trazer maior eficiência e racionalidade ao processo de licenciamento. O resultado esperado, portanto, trará maiores riscos para o meio ambiente e para as empresas.” (p. 1).

Mas independentemente das divergências sobre as causas dos problemas – e mesmo sobre quais seriam os principais problemas –, de maneira geral, a maior parte do setor empresarial tende a destacar problemas de baixa eficiência procedimental, informacional e administrativa no processo de licenciamento ambiental. Esses problemas acabam contribuindo, na percepção deles, para morosidade e incertezas para o início e consolidação de obras e investimentos, aumento de custos no curto prazo e insegurança jurídica.

3.3 Perspectivas das organizações da sociedade civil

Organizações da sociedade civil (OSC), embora percebam alguns problemas similares aos apresentados por representantes empresariais e industriais, tendem a acentuar dificuldades de outras naturezas no processo de licenciamento ambiental. Afinal, as OSC, que não têm fins lucrativos, atuam geralmente em prol de interesses públicos, coletivos e difusos, defendendo direitos e promovendo justiça social e ambiental.

Os problemas apontados no licenciamento ambiental por OSC são diversos e suas soluções, por vezes, conflitam com as soluções que seriam necessárias para sanar os problemas percebidos pelo setor empresarial. Há uma série de notas técnicas, cartas abertas e informes publicados por OSC nos últimos anos. A posição das OSC fica refletida de forma sintética nos posicionamentos feitos sobre projetos de lei (e.g., ISA, 2016) e, mais claramente, sobre o PL 2159/21 (ABAI, 2025; Centro de Conhecimento em Biodiversidade, 2025; CONAQ e Terra de Direitos, 2024; IDS et al., 2025; ISA e OC, 2023; Observatório do Clima, 2025). Entre os problemas mais frequentemente apontados pelas OSC, destacam-se:

- Falta ou fraqueza na participação social (e.g. audiências públicas) dificultando o envolvimento de grupos vulneráveis, como quilombolas, comunidades indígenas e comunidades de baixa renda;
- Agilidade processual em processos complexos que comprometem a identificação de impactos adversos e riscos socioambientais;
- Modalidades de licença simplificadas, tais como as licenças por adesão e compromisso, que afastam a AIA e inibem a observância do princípio da precaução;
- Isenções de licenciamento ambiental para atividades que podem impactar o meio ambiente;
- Lacunas de informação nos estudos de impacto ambiental;
- Baixa capacidade institucional e fiscalizatória dos órgãos licenciadores; e
- Falta de transparência sobre os processos de licenciamento ambiental.

As OSC, assim como o setor empresarial, também cobram mais efetividade no licenciamento ambiental, mas não apenas por meio de eficiência procedimental e administrativa, mas por meio do aumento no rigor dos estudos de impacto ambiental e dos controles públicos dos empreendimentos licenciados, de modo a fortalecer a proteção do meio ambiente e promover justiça social.

Finalmente, cumpre destacar um nicho das OSC, que são as associações que representam os servidores de órgãos ambientais, incluindo órgãos de licenciamento. Essas associações, há décadas, criticam a baixa capacidade administrativa e fiscalizatória dos órgãos licenciadores. Por exemplo, uma Carta aos Servidores (ASCEMA e ASIBAMA-DF, 2021) publicada pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (ASCEMA) e Associação dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do MMA e do Ibama - PECMA, no DF (ASIBAMA-DF) enfatiza a persistência de diversas fragilidades financeiras, licenciatórias e fiscalizatórias no Ibama, além de coações, pressões e ameaças contra servidores.

3.4 Perspectivas de órgãos de controle e ministérios públicos

Entre as partes interessadas mais relevantes no licenciamento ambiental estão os órgãos de controle interno da administração pública, em especial Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), e os ministérios públicos estaduais e federal.

Os órgãos de controle são responsáveis por fiscalizar e garantir a legalidade, eficiência e probidade da administração pública.

Em 2009, o TCU concluiu uma ampla auditoria operacional no Ibama (TCU, 2009) visando avaliar o uso dos instrumentos de controle utilizados para compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a “preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”. Entre outras constatações, essa auditoria observou carência de padronização de procedimentos internos, excesso de discricionariedade, excesso de condicionantes e ausência de acompanhamento dos benefícios do licenciamento. O objeto de avaliação não foi a celeridade na concessão de licenças, mas a atuação do Ibama no cumprimento dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Depois da divulgação do relatório dessa auditoria, diversas medidas foram tomadas pelo Ibama visando aprimorar procedimentos internos (Seção 3.3). Nova auditoria operacional do Ibama foi realizada em 2018, atestando melhorias em procedimentos internos ao lado da persistência de problemas anteriormente identificados. Merece atenção a seguinte constatação, que também tem destaque no relatório:

O Ibama não tem sido capaz de demonstrar à sociedade a importância e benefícios do licenciamento ambiental. Tampouco divulga casos de sucesso, nos quais o processo aprimorou o projeto licenciado ou evitou a ocorrência de graves impactos ao meio ambiente. Dessa forma, deixa de oferecer contraponto à percepção de parte do setor produtivo de que o licenciamento ambiental é um entrave ao desenvolvimento do país ou mera etapa burocrática a ser vencida. (TCU, 2019, p.2).

Auditorias sobre o licenciamento de obras específicas também foram conduzidas pelo TCU. Em 2011, foram avaliadas as atividades de acompanhamento pós-licença de duas obras de transporte, uma ferrovia e uma rodovia. O relatório dessa auditoria contém diversas constatações, como ausência de avaliação da efetividade do licenciamento e não consideração de impactos cumulativos em empreendimentos colocalizados. O acórdão resultante dessa auditoria faz várias recomendações ao Ibama, aplicáveis a outros empreendimentos, como “elaborar parecer técnico final das obras que tenham sido objeto de seu licenciamento, avaliando a eficácia dos programas ambientais implementados e os resultados de proteção ambiental alcançados”. O acórdão também faz recomendações ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT).

Uma auditoria da atuação do Ibama na fase de acompanhamento de uma usina hidrelétrica concluída em 2012 encontrou problemas adicionais, tais como a emissão da licença de operação sem pleno atendimento a condicionantes da licença de instalação e falta de lançamento de pareceres técnicos no sistema interno de controle de documentos, evidenciando falhas de procedimentos internos (TCU, 2012).

Recentemente, a CGU concluiu um trabalho (CGU, 2024) junto ao Ibama que trouxe à tona diversos riscos que podem comprometer a integridade do licenciamento. Dentre os riscos destacados estão a cooptação de agentes públicos em favor de interesses privados e um risco em especial que se relaciona diretamente com o atual PL: alterações normativas que ameacem os objetivos do licenciamento ambiental.

Também são muitos e diversos os problemas percebidos pelos ministérios públicos - o federal (MPF) e os estaduais. Há mais de 20 anos, o MPF tem criticado a baixa qualidade dos estudos de impacto ambiental, que não são capazes de identificar adequadamente os prováveis riscos e impactos das atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental (MPU, 2004). No nível estadual, os MPs têm frequentemente cobrado mais coerência nas competências e modalidades de licenciamento ambiental, transparência nos processos e mais qualidade nos estudos ambientais, bem como mais e melhores ferramentas de participação pública, entre outros pontos.

3.5 Perspectivas de organizações internacionais

O licenciamento de empreendimentos hidrelétricos sempre foi assunto controverso. Em 2008, o Banco Mundial publicou um extenso estudo (Banco Mundial, 2008), em três volumes, que analisa criticamente diversos problemas. O estudo destaca a coexistência de visões opostas sobre o licenciamento como “entrave ao desenvolvimento” e “principal instrumento (...) garantidor da qualidade do meio ambiente” (p. 11), e que o país se defronta com “baixa capacidade de cooperação entre os atores” envolvidos no processo. O estudo reconhece méritos e aponta diversos problemas. Por exemplo, os estudos de caso de projetos hidrelétricos mostram que “inequivocamente, o licenciamento foi fundamental para manter e, em alguns casos, melhorar a qualidade ambiental por meio de medidas mitigatórias” (p. 96).

Dentre os problemas levantados, há a ausência de avaliação estratégica, a baixa qualidade dos EIAs, a não inserção do vetor ambiental na concepção de projetos, falta de um marco regulatório específico para tratar de questões sociais, inconsistência e subjetividade na análise e aprovação dos EIAs, entre outros (p. 95). Para saná-los, o estudo enfatiza que “não sugere mudanças radicais no sistema de licenciamento ambiental” (p. 95), mas recomenda uma série de ações de natureza regulatória, a adoção da avaliação ambiental estratégica (AAE), a criação de câmaras de mediação e conciliação e de painéis independentes para projetos complexos, e sistematização de bases de dados ambientais. Algumas recomendações desse estudo já estavam em debate e foram implementadas, como é o caso da Lei Complementar 140, que deu maior clareza às atribuições para licenciar dos entes federativos.

Já durante os debates na Câmara dos Deputados sobre o projeto de lei, o Banco Mundial preparou nova contribuição (World Bank, 2016), à luz de suas novas normas ambientais e sociais que entraram em vigor em janeiro de 2018. O documento identifica pontos fortes da proposta então em discussão, fragilidades e riscos a serem evitados, e faz recomendações. Dentre os pontos fortes, consta a AAE, que desapareceu do projeto aprovado pela Câmara dos Deputados em 2021, e maior legitimidade e transparência na participação social. Dentre os riscos, destacam-se a emissão automática da licença ambiental e a determinação de prazos limites para a manifestação do órgão ambiental.

Mais recentemente, o Banco Mundial publicou um estudo sobre o licenciamento ambiental de rodovias (World Bank, 2024). Esse estudo conclui que “diversos desafios

persistem, a saber, a falta de padronização de procedimentos, fluxos e prazos; dificuldade de coordenação e articulação entre os múltiplos atores; divergências na interpretação de normas; subjetividade e discricionariedade de etapas do processo de licenciamento; ausência de “balcão único”; má qualidade de estudos técnicos; planejamento insuficiente; falta de utilização de outros instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, que acaba sobrecarregando o licenciamento ambiental; ausência de sistemas integrados; e ausência de bases de dados estruturadas e consolidadas”. Tanto o estudo anteriormente citado sobre hidrelétricas quanto o de rodovias chamam a atenção para as deficiências de planejamento dos órgãos setoriais, respectivamente de transportes e do setor elétrico, como “dificuldades em compatibilizar o fluxo do projeto da rodovia e o fluxo do processo de licenciamento” (p. 7). Este estudo volta a recomendar a adoção da AAE, assim como aprimorar o ambiente regulatório mediante a uniformização de conceitos.

Já a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fez uma avaliação ampla do desempenho das políticas ambientais brasileiras (OECD, 2015). Esse documento aborda diversos tópicos pertinentes ao licenciamento, como a participação pública em processos decisórios, e contém um capítulo sobre avaliação de impacto e licenciamento ambiental que aponta avanços na regulamentação, mas também aponta que a “avaliação de impacto ambiental se tornou um processo burocrático que não considera alternativas de localização, escala ou tecnológicas” e que “impactos potenciais tendem a ser subestimados”, além de criticar as audiências públicas por serem usadas para justificar decisões já tomadas” (p. 118).

Posteriormente, a OCDE realizou uma avaliação do avanço do país na implementação das recomendações de seu relatório de 2015. Nesse documento (OECD, 2021), novamente a avaliação de impacto e o licenciamento ambiental são analisados. De particular interesse é a análise do alinhamento da legislação brasileira às recomendações do Conselho da OCDE. Dos sete requisitos, a legislação e a prática brasileiras foram avaliados como não alinhadas à análise de alternativas de projetos, ao monitoramento pós-licença dos efeitos ambientais e à avaliação de impactos transfronteiriços, ao passo que há “baixo alinhamento” ao atendimento ao requisito de “claro escopo e procedimentos para avaliação de impactos” (p. 58).

3.6 Perspectivas dos pesquisadores (estudos técnico-científicos)

Pesquisadores têm analisado a teoria e a prática do licenciamento ambiental no Brasil desde pelo menos a década de 1980 (e.g., Lim, 1985; Moreira, 1988; Wandersforde-Smith & Moreira, 1985). Desde então, centenas, talvez milhares de estudos já foram publicados sobre o tema. Os problemas identificados nesses estudos, embora vastos, tendem a revisitar desafios históricos como o da efetividade, da qualidade dos estudos ambientais, das lacunas e fraquezas regulatórias, bem como da participação pública.

Pesquisadores acadêmicos frequentemente investigam dois tipos de efetividade no licenciamento ambiental: 1) a procedimental, que se preocupa com o trâmite processual

e otimização de etapas e fluxo decisório; e 2) a substantiva, que se preocupa com o impacto do licenciamento e estudos ambientais nas tomadas de decisão e, em última medida, na qualidade socioambiental do território (Sadler, 1996). Estudos recentes, de maneira geral, corroboram a persistência de baixa efetividade no sistema brasileiro (John James Loomis & Dziedzic, 2024; F. A. Veronez & Montañó, 2024).

Os pesquisadores também têm reiteradamente mostrado problemas relacionados à baixa qualidade dos estudos ambientais, que apesar de trazerem muita informação de linha de base (diagnósticos), costumam analisar superficialmente alternativas de projeto e impactos adversos, principalmente os impactos cumulativos e indiretos dos projetos (Duarte, Dibo, & Sánchez, 2017; Fernández, Brito, & Fonseca, 2018; Fonseca & Rivera Fernández, 2020; F. Veronez & Montañó, 2017).

Também são diversos os estudos sobre as fragilidades da participação pública e, em especial, das audiências públicas em grandes projetos. Publicações nessa área tendem a mostrar que a participação acontece tardiamente e tem baixo potencial de influenciar as decisões do licenciamento ambiental (Hanna, Vanclay, Langdon, & Arts, 2014; Hochstetler & Tranjan, 2016; Neto & Mallett, 2023).

Uma fração menor, mas relevante, dos estudos acadêmicos também identifica boas práticas (Fonseca & Resende, 2016) e benefícios do licenciamento ambiental. Por exemplo, Landim & Sánchez (2012), ao analisarem o conteúdo de EIAs, identificaram que os documentos, a despeito dos seus diversos problemas, estavam se aperfeiçoando ao longo dos anos.

Outro problema historicamente discutido na literatura acadêmica nacional é a questão da regulação do instrumento, tais como a falta de critérios gerais para implementar a simplificação do licenciamento que foi prevista e mesmo incentivada por meio Resolução CONAMA 237/1997. Há mais de duas décadas os órgãos licenciadores têm implementado procedimentos e estudos simplificados de licenciamento. Mas estudos têm mostrado que a simplificação tem se dado de maneira fragmentada sem qualquer critério básico geral (Fonseca, de Brito, & Gibson, 2020; Fonseca & Rodrigues, 2017; Oliveira, Filho, Rocha, & Fonseca, 2016). Estudo também evidenciou que a falta de critérios no Brasil para enquadramento de atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental leva a profundas diferenças de modalidades de licenciamento ambiental entre os estados (Rocha & Fonseca, 2017). Finalmente, conforme o Ibama tem tentado fazer com a padronização das matrizes de impacto, estudos já apontaram a necessidade de padronizações terminológicas e critérios gerais para orientar os estudos e avaliações de impacto (Fonseca et al., 2020).

3.7 Síntese

Como se depreende das subseções anteriores, os problemas do licenciamento ambiental podem ser numerosos e de diversas naturezas. Existem problemas regulatórios (e.g., complexidade de normas, falta de critérios gerais), procedimentais (e.g., morosidade),

informativos (e.g., baixa qualidade, irrelevância, lacunas de informações nos estudos), de capacidade institucional (e.g., falta de servidores e de sistemas, fiscalização insuficiente e ineficaz), financeiros (e.g., custos envolvidos nas taxas do licenciamento, honorários de consultores e investimentos para tecnologias de controle ambiental), dentre outros.

Todavia, parte desses problemas refletem a percepção e a experiência subjetiva das partes interessadas, não sendo necessariamente baseados em evidências e benchmarkings, o que seria desejável e recomendável para fins de análise política e legislativa (Ver Seção 4 para discussão). Por exemplo, o que constitui um processo mais ou menos moroso e como o tempo de tramitação se relaciona com a complexidade do projeto e a importância de seus impactos? Quão exagerados são os pedidos de informações complementares e estudos ambientais durante a etapa de análise? Qual o nível aceitável de discricionariedade em cada etapa do licenciamento ambiental? Perguntas como essas raramente são respondidas com base em referências de boas práticas ou evidência empírica da prática, com exceção de parte dos estudos acadêmicos e relatórios de órgãos de controle e de organizações internacionais supracitados.

Um resumo dos problemas apontados nos documentos avaliados para a elaboração deste parecer é mostrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Perspectivas de diferentes partes interessadas e setores sobre os problemas do licenciamento ambiental

Perspectivas	Principais problemas
Órgãos licenciadores	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de servidores nos órgãos ambientais - Baixa qualidade dos estudos ambientais - Falta de avaliações ambientais estratégicas - Baixa consideração do fator locacional ou características dos ambientes a serem impactados - Excesso de discricionariedade e subjetividade - Falta de nexos causais entre os impactos adversos e as condicionantes ambientais - Baixa capacidade técnica de dar pareceres técnicos sobre os diversos temas e saberes necessários para avaliar os estudos de impacto ambiental - Ineficácia e formato inadequado das audiências públicas - Baixa capacidade técnica e institucional generalizada do SISNAMA - Falta de padrões e metas de qualidade ambiental
Setor empresarial	<ul style="list-style-type: none"> - Morosidade no processo causada por diferentes fatores - Aumento de custos para o setor produtivo - Quantidade excessiva de regras emanadas por diferentes órgãos públicos - Baixa capacitação técnica dos órgãos licenciadores e intervenientes - Condicionantes desproporcionais aos impactos dos projetos ou sem relação causal com os impactos - Insegurança jurídica, conflitos e judicialização - Inadequada articulação entre fases de planejamento ou inventário, oferta ou leilão e o licenciamento ambiental, particularmente para o setor de energia
Organizações da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta pública tardia - Pouca participação das comunidades atingidas nos processos decisórios - Modalidades de licença simplificadas, tais como as licenças por adesão e compromisso, que restringem ou eliminam a AIA, inibindo a observância do princípio da precaução

	<ul style="list-style-type: none"> - Isenções de licenciamento ambiental para atividades que podem causar impactos significativos - Baixa capacidade institucional e fiscalizatória dos órgãos licenciadores - Falta de transparência sobre os processos de licenciamento ambiental
Órgãos de controle e ministérios públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de melhoria de procedimentos internos dos órgãos ambientais - Pouca ênfase no, ou falta de, acompanhamento pós-licença - Falta de divulgação dos benefícios sociais do licenciamento ambiental - Equívocos administrativos sobre a competência do órgão licenciador (sobretudo se Ibama ou órgãos estaduais) regulada pela Lei Complementar 140/2011 e seu regulamento - Inadequação na exigência de estudos ambientais, como o EIA/RIMA
Organizações internacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Baixa cooperação entre agentes envolvidos no licenciamento, dificuldades de articulação e coordenação entre órgãos públicos - Ausência de avaliação ambiental estratégica - Ausência ou insuficiência de consideração de alternativas nos estudos de impacto ambiental - Frequente judicialização dos conflitos ambientais - Desalinhamento de diretrizes internacionais sobre avaliação de impactos
Pesquisadores (estudos técnico-científicos)	<ul style="list-style-type: none"> - Baixa efetividade procedimental - Baixa efetividade substantiva (influência nas decisões e impacto ambiental positivo) - Baixa qualidade dos estudos ambientais - Dificuldade de acesso à informação sobre projetos e seus impactos, inclusive depois de sua aprovação - Fracionamento dos processos de licenciamento ambiental - Falta de sistemas integrados de informação - Falta de avaliação de impactos cumulativos - Falta de avaliação ambiental estratégica - Falta de critérios gerais para orientar o enquadramento de projetos - Falta de critérios gerais para orientar a simplificação do licenciamento - Falta de critérios gerais para orientar a avaliação de impacto ambiental

Como se depreende das publicações citadas nesta sessão e sintetizadas no Quadro 1, os problemas do licenciamento ambiental percebidos pelas partes interessadas são vastos, diversos, conflitantes e de diferentes naturezas. Não é fácil sanar todos esses problemas (e outros não tratados neste parecer que poderiam integrar o quadro) por meio de um projeto de lei, sem comprometer os benefícios que estão na essência do licenciamento ambiental, como aprimorar projetos, identificar e prevenir riscos e impactos adversos, legitimar projetos e investimentos, evitar judicialização e outros.

4. O PL propõe soluções adequadas para os problemas do licenciamento ambiental no Brasil?

4.1 Análise geral

Uma síntese dos principais problemas identificados na seção anterior é apresentada no Quadro 2, categorizando-os em cinco dimensões principais: regulatória, procedimental, informacional, capacitação institucional e financeira. Embora vários problemas possam ser multidimensionais, sua organização em categorias de análise facilita uma compreensão mais geral da demanda de melhorias no quadro regulatório do licenciamento ambiental no Brasil, além de facilitar a identificação de quais problemas que o PL 2159/2021 pode ou não solucionar.

O Quadro 2 baseia-se na interpretação dos autores sobre as diversas análises já realizadas sobre o PL (ABAI, 2025; Abrampa, 2025; ANAMMA, 2025; ANPR, 2024; Centro de Conhecimento em Biodiversidade, 2025; CONAQ e Terra de Direitos, 2024; CONDRAF, 2025; Ex-ministros de Meio Ambiente do Brasil, 2021; Fiocruz, 2025; IDS, 2025; IDS et al., 2025; ISA e OC, 2023; Observatório do Clima, 2025; SBPC, 2021), na literatura cinzenta (e.g., relatórios técnicos, *white papers*, etc., que não passaram por revisão de pares) e na literatura científica citada na Seção 3 (sobretudo as publicações com evidência empírica), bem como na experiência dos autores em décadas de pesquisa, ensino e atuação profissional sobre avaliação de impactos e licenciamento ambiental.

Quadro 2 - Principais propostas ou lacunas do PL 2159/2021 para solucionar os principais problemas do licenciamento ambiental no Brasil

Dimensão	Principais problemas	Propostas ou lacunas do PL 2159/2021	O PL propõe solução adequada? (sim, não, parcialmente ou duvidoso)
Regulatória	Quantidade excessiva de regras procedimentais	<p>O PL altera as regras federais, agravando a fragmentação entre entes federativos. Destaca-se o art. 5º, § 2º, que abre a possibilidade para que os entes federativos definam “licenças específicas por ato normativo”.</p> <p>Esse e outros dispositivos delegam decisões importantes para as autoridades licenciadoras (tipologias de empreendimentos sujeitos a licenciamento e a EIA, entre outras), sem estabelecer normas gerais ou prever regulamentação nacional nessa perspectiva.</p>	<p>Não. Haverá agravamento da situação atual de fragmentação e proliferação de regras entre os entes federativos.</p> <p>Temas hoje abordados por resoluções do Conama passam a ser decididos pela autoridade licenciadora.</p>

Dimensão	Principais problemas	Propostas ou lacunas do PL 2159/2021	O PL propõe solução adequada? (sim, não, parcialmente ou duvidoso)
	Falta de critérios gerais para o enquadramento de tipologias de atividades e empreendimentos e respectivos critérios de porte e potencial poluidor	O PL traz poucos critérios gerais, se atendo sobretudo a modalidades de licença simplificadas e critérios de isenção. Destaca-se o art. 4º, § 1º, que atribui aos entes federativos a definição de “tipologias de atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental” e o art. 8º que contém isenções ao licenciamento para vários tipos de empreendimentos.	Não. Será incentivada mais pluralidade de abordagens para definição de tipologias e respectivos critérios de porte e potencial poluidor, com o agravante de incentivar isenções de licenciamento, desprovidas de base empírica, para empreendimentos com potencial de causar significativa degradação ambiental. O PL contém lista de atividades automaticamente isentas, mas não de atividades obrigatoriamente sujeitas a licenciamento.
	Falta de critérios gerais para a simplificação	O PL legitima as modalidades simplificadas que já existem nos estados, com destaque para os seguintes artigos: o art. 21, que nacionaliza a Licença por Adesão e Compromisso; os arts. 8º e 9º, que contêm isenções ao licenciamento para vários tipos de empreendimentos; o art. 10, que isenta de EIA empreendimentos de saneamento básico; o art. 16, que desobriga a apresentação de certidão de uso do solo; o art. 29 que dispõe que, independentemente da titularidade de atividade ou de empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, no caso de implantação na área de estudo de outro já licenciado, pode ser aproveitado o diagnóstico constante do estudo ambiental anterior, desde que adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento e resguardado o sigilo das informações previsto em lei.	Não. Haverá agravamento das modalidades de licenciamento simplificado, levando a um quadro potencialmente conflituoso de atividades e empreendimentos, que causam significativa degradação ambiental, operando sem licença ou com licenças por adesão e compromisso sem o devido controle do órgão licenciador que historicamente demonstra baixa capacidade fiscalizatória. O PL incentiva a aplicação da Licença por Adesão e Compromisso, que deverá proliferar ainda mais no nível estadual. O PL ainda promove a Licença Ambiental Especial (LAE) abrindo a possibilidade para o tratamento político de grandes projetos. Tudo isso, porém, não é incentivado com critérios gerais claros.
	Falta de critérios gerais para a avaliação de impacto ambiental	O PL não dá critérios gerais; ele meramente repete com pequenas alterações parte dos critérios já existentes na Resolução CONAMA 01/1986.	Não. Haverá manutenção da atual pluralidade terminológica e metodológica dos (mais raros) estudos de impacto ambiental, persistindo lacunas sobre temas relevantes como o tratamento de impactos indiretos e cumulativos, sobre nexos causais, dentre outros desafios da avaliação de impacto ambiental.

Dimensão	Principais problemas	Propostas ou lacunas do PL 2159/2021	O PL propõe solução adequada? (sim, não, parcialmente ou duvidoso)
	Falta de AAE	O PL não trata do assunto.	Não. Haverá manutenção da atual falta de legislação sobre o tema, consolidando a prática atual de avaliações fragmentadas inibindo a identificação de impactos cumulativos.
	Insegurança jurídica	O PL elenca segurança jurídica como uma diretriz da lei, mas não traz elementos práticos para tal.	Duvidoso. Com as LACs, isenções de licenças e enfraquecimento da participação de órgãos intervenientes, entre outras propostas, o PL poderá agravar e multiplicar as situações que suscitam aberturas de inquérito pelos ministérios públicos e geram judicialização.
Procedimental	Morosidade do processo	O PL traz diversos artigos que objetivam agilizar significativamente o processo por meio da: a) isenção de licenças; b) redução do rigor do licenciamento por modalidades simplificadas de licenciamento (e.g., LAC e LAE); c) enfraquecimento da participação pública; d) enfraquecimento da participação dos órgãos intervenientes; e e) estabelecimento de limites temporais curtos para etapas procedimentais (art. 24, §4º, que estabelece prazo de 30 dias para emissão de TR).	Duvidoso. Num primeiro momento, o PL poderá agilizar os processos, mas à custa da eficácia do instrumento, devendo aumentar os impactos ambientais no território brasileiro, agravando a poluição ambiental e perda de biodiversidade. Há estudos que mostram que maior atenção ao TR de projetos complexos reduz o tempo de análise. Os prazos exíguos dados às autoridades envolvidas para se manifestarem sobre TR (art. 40, III, § 10) poderá prejudicar o escopo dos estudos ambientais, induzindo apresentação de informação além ou aquém daquela necessária para a adequada avaliação dos impactos sobre os bens sob tutela de cada uma delas.
	Pouca ênfase no pós-licença	O PL traz poucas orientações para esta etapa, enfatizando a questão de observar o nexo causal entre condicionantes e previsões de impacto. Destaca-se ainda o art. 7º, §2º, II, que diz que a renovação da LI e da LO é precedida de análise da efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, determinando-se os devidos ajustes, se necessários.	Sim. Porém essa já é, teoricamente, a prática atual; sua implementação esbarra na insuficiência dos sistemas de informação e nas pequenas equipes dos órgãos ambientais. Não há nenhuma provisão referente à disponibilização pública de relatórios de monitoramento ou acompanhamento.
	Participação pública insuficiente	O PL explicita novas modalidades de participação e restringe	Não. O art. 36 se limita à audiência pública após a entrega do EIA, embora faculte à autoridade

Dimensão	Principais problemas	Propostas ou lacunas do PL 2159/2021	O PL propõe solução adequada? (sim, não, parcialmente ou duvidoso)
		<p>atuação de impactados e órgãos intervenientes. Destaca-se que:</p> <p>O art. 36 determina a realização da pelo menos uma audiência pública nos processos de licenciamento ambiental de atividades ou de empreendimentos sujeitos a EIA, e que a mesma deve ser realizada antes da decisão final sobre a emissão da LP, mas limita a quantidade de reuniões (§ 2º). O art. 26 estabelece o conteúdo mínimo do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O art. 37, I, faculta a realização de “consulta pública” para análise da eficácia, da eficiência e da efetividade das condicionantes ambientais em todas as fases do licenciamento ambiental, incluído o período posterior à emissão de LO.</p>	<p>licenciadora utilizar outros “mecanismos de participação pública” para “preparar a realização da audiência pública, dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões.” Não está claro como uma “consulta pública” poderia ajudar a preparar uma “audiência pública”.</p> <p>Não há provisão de participação pública para determinação do escopo e TR.</p> <p>O art. 2º também não explicita a necessidade de que o RIMA seja escrito em linguagem simples e que seja de fácil compreensão por não especialistas, limitando o provimento de informação que possa facilitar a participação pública.</p> <p>O inciso I do art. 37 representa um avanço, mas nem esse artigo nem outros estabelecem provisões para acesso e fornecimento de informação para tal finalidade.</p>
	Fracionamento dos licenciamentos ambientais	O PL não trata do assunto.	Não. O PL possibilitará a manutenção da preocupante prática atual de fragmentação de empreendimentos para “driblar” licenciamentos mais complexos.
Informacional	Baixa qualidade dos estudos de impacto ambiental	O PL legitima a prática atual, dá prazo exíguo para análise dos estudos, desincentiva o uso de dados primários, e incentiva a dispensa de estudos de impacto ambiental.	<p>Não. Haverá agravamento dos problemas de baixa qualidade dos estudos e consequente judicialização.</p> <p>TR bem calibrado é essencial para boa qualidade do EIA e demais estudos ambientais. O art. 24 é ambíguo. No caput, menciona simplesmente “TR”, ao passo que no § 5º menciona, pela primeira vez, “TR padrão” (em seguida, há outra menção no § 8º). Não há provisão para participação pública na fase de definição do TR (conhecida, na avaliação de impacto, como definição do escopo), exceto para “TR padrão”, consulta essa que só atrairia especialistas e não comunidade afetada por determinado projeto.</p> <p>Os chamados órgãos intervenientes (denominados autoridades</p>

Dimensão	Principais problemas	Propostas ou lacunas do PL 2159/2021	O PL propõe solução adequada? (sim, não, parcialmente ou duvidoso)
			envolvidas, art. 40) têm prazos exíguos para manifestação.
	Falta de sistemas integrados de informação	<p>O PL não trata satisfatoriamente o assunto. Destaca-se o art. 29, §1º, que diz que para atender ao disposto no caput do artigo, a autoridade licenciadora deve manter base de dados, disponibilizada na internet e integrada ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima).</p> <p>O art. 31 diz que o Sinima deve conter subsistema que integre as informações sobre os licenciamentos ambientais realizados nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, bem como as bases de dados mantidas pelas respectivas autoridades licenciadoras.</p>	<p>Parcialmente. Os requisitos do art. 29 são importantes, mas limitados sobretudo aos casos de possível reaproveitamento de dados na mesma área de estudo. Entretanto, é preciso um julgamento do que seria “adequado à realidade da nova atividade ou empreendimento”. Não se estabelece a quem cabe essa apreciação. Além disso, com menos EIAs, os sistemas teriam menos informações que no quadro regulatório atual.</p> <p>Quanto ao requisito do art. 31, não há menção a recursos humanos e financeiros e à dificuldade de os órgãos ambientais conciliarem o atendimento à demanda por emissão célere de licenças com a organização e manutenção de tal base de dados, principalmente considerando que o PL estipula o prazo de 4 anos para cumprimento (Art. 31, § 4º). Não há provisão para garantir acesso público e gratuito a tal base de dados.</p>
	Pouca transparência e acesso limitado à informação	<p>O PL não trata satisfatoriamente o assunto. Destaca-se o art. 33, que diz que o procedimento de licenciamento é público, devendo a autoridade licenciadora disponibilizar, em seu sítio eletrônico, todos os pedidos de licenciamento recebidos, sua aprovação, rejeição ou renovação, com as respectivas fundamentações, bem como os estudos ambientais produzidos.</p> <p>Também o art. 34, que diz que o conteúdo do EIA e dos demais estudos e informações que integram o licenciamento ambiental é de natureza pública, passa a compor o acervo da autoridade licenciadora e deve ser incluído no Sinima, conforme estabelecido no art. 31.</p>	<p>Parcialmente. O art. 33 representa um avanço em relação às práticas atuais, mas não contém requisito de disponibilizar “imediatamente” ou “tempestivamente”. O requisito de publicidade (art. 34) não abrange os pareceres dos órgãos ambientais nem os relatórios de monitoramento ou acompanhamento.</p>

Dimensão		Principais problemas	Propostas ou lacunas do PL 2159/2021	O PL propõe solução adequada? (sim, não, parcialmente ou duvidoso)
Capacidade Institucional	Baixa capacidade técnica	O PL determina que as autoridades licenciadoras devam “no prazo de 90 (noventa) dias, (...) apresentar aos respectivos chefes do Poder Executivo relatório sobre as condições de recursos humanos, financeiros e institucionais necessárias para o cumprimento da Lei. (art. 55).	Não. O PL não obriga os Executivos a agirem para melhorar a capacidade, apenas a “responder, motivadamente (...) sobre o atendimento ou não das condições apresentadas”. Pode haver agravamento dos problemas atuais, uma vez que o PL incentiva a redução dos controles ambientais, em vez de fortalecer a capacidade de controle do sistema. O PL adota a premissa de que os órgãos licenciadores e consultores devem fazer menos licenciamento ambiental e menos estudos.	
	Condicionantes desproporcionais	O PL traz incentivos explícitos para o tratamento do nexos causal das condicionantes, como diz o art. 13, § 1º: “As condicionantes ambientais devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, bem como apresentar fundamentação técnica que aponte seu nexos causal com esses impactos”.	Duvidoso. A aplicação desse dispositivo esbarra em problemas de capacidade técnica. Lacunas de orientação técnica para determinação de nexos causal pode suscitar dúvidas e inquéritos, agravando judicializações.	
Financeira	Aumento de custos	O PL torna o licenciamento ambiental e os estudos de impacto ambiental menos frequentes, além de promover agilidade procedimental por meio de diversas técnicas, indiretamente afetando aspectos financeiros tanto para empreendedores quanto para órgãos licenciadores e consultorias. O PL também traz o art. 13, referente a limitações das condicionantes e vários artigos referentes à simplificação do licenciamento.	Duvidoso. Empreendedores e órgãos licenciadores deverão ter redução de custos a curto prazo, mas, no caso de judicializações e conflitos, os custos de longo prazo poderão aumentar. Consultores ambientais deverão ter queda de renda e contratos.	

Conforme mostra o Quadro 2, o potencial de o PL 2159/2021 solucionar adequadamente os principais problemas do Brasil é profundamente limitado. O PL integra diversos requisitos que já existem no atual quadro normativo, como as Resoluções CONAMA 01/1986 e 237/1997) sem alterações significativas, devendo manter a atual lógica de fragmentação de critérios entre entes federativos.

Entre as novidades do PL está a legitimação, no nível nacional, das modalidades simplificadas de licenças e as isenções de licenciamento para vários tipos de empreendimentos, medidas que já têm sido reguladas e praticadas por órgãos licenciadores estaduais. Também tem destaque no PL (arts. 38 a 42) propostas de enfraquecimento da participação dos órgãos ou autoridades intervenientes (e.g., responsáveis pela proteção de Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Unidades de Conservação, patrimônio histórico e cultural, etc.). No caso dos povos e comunidades tradicionais, por exemplo, o PL restringe a participação dos órgãos às terras indígenas homologadas e aos territórios quilombolas titulados. Mas com a histórica omissão do Estado brasileiro em relação à conclusão dos processos de demarcação, todas as terras tradicionais pendentes de homologação ou titulação seriam desconsideradas para fins de licenciamento ambiental.

Embora a simplificação e isenção de licenças juntamente com o enfraquecimento da participação dos órgãos intervenientes possam, num primeiro momento, tratar o problema procedimental da morosidade, da forma como é proposto no PL, tais propostas poderão também agravar a insegurança jurídica dos empreendedores, em razão de inquéritos e ações judiciais questionando a falta de tratamento dos impactos ambientais dos empreendimentos, incluindo os impactos nas comunidades tradicionais. Tais propostas, ao facilitarem a aprovação de obras e projetos sem a devida participação pública e controle de impactos ambientais, também poderão agravar os problemas ambientais brasileiros, comprometendo os objetivos principais do licenciamento ambiental no Brasil mencionados na Seção 2.

A capacidade de o PL 2159/2021 solucionar os problemas do licenciamento ambiental não é fácil de se fazer de maneira sintética. Os prováveis efeitos de alguns requisitos e diretrizes do PL dependem da análise de diversos estudos, relatórios e artigos já elaborados sobre o tema. Algumas dessas fontes de informação foram citadas ao longo deste parecer, mas existem muitas outras. Nas subseções seguintes serão enfatizadas algumas das limitações e fragilidades do PL.

4.2 Falta de base empírica para várias propostas como as da simplificação via LAC e isenção

A reforma de políticas públicas deveria ser feita com base em evidências, obtidas por meio de análises robustas dos resultados de sua aplicação. Como visto na Seção 2, há inúmeras evidências sobre os problemas do licenciamento ambiental no Brasil que poderiam ter sido utilizadas pelos legisladores.

Reformas de políticas públicas também podem ser informadas pela percepção de cidadãos, agentes econômicos e agentes públicos. A percepção - processo pelo qual indivíduos organizam e interpretam suas impressões -, que por sua vez resulta da experiência pessoal frente a situações reais, tem importante papel de influenciar a formulação e a reforma de políticas públicas, como ocorreu com este projeto de lei. Mas

a percepção deve ser tratada com cautela e, sempre que possível, complementada por estudos técnicos e evidências empíricas.

Empreendedores ou investidores que tiveram seus projetos retardados devido ao licenciamento, políticos que tiveram suas obras favoritas suspensas ou atrasadas devido à dificuldade de atenderem a requisitos da legislação ambiental, assim como comunidades locais que entendem que tiveram seus direitos violados pela construção de determinado empreendimento, desenvolvem percepções (em geral negativas) sobre o processo de licenciamento que resultam de sua respectiva experiência. Quando experiências semelhantes de vários indivíduos se reproduzem e são partilhadas, constroem-se entendimentos coletivos que, ao serem veiculados publicamente, podem ganhar proeminência política.

Vários documentos analisados para a elaboração deste parecer e sintetizados na Seção 3 como perspectivas – ou seja, forma ou aparência sob a qual algo se apresenta – refletem a experiência coletiva de partes interessadas, como empresários, dirigentes de órgãos ambientais e organizações da sociedade civil. Considerar a percepção de grupos beneficiados ou afetados por uma política pública é importante e necessário, porém insuficiente como fonte para propor reformas. Tal insuficiência é ainda maior em se tratando de políticas ambientais, pois entre seus beneficiários se incluem as gerações futuras. É notável que a percepção sobre o licenciamento ambiental registrada nesses documentos é largamente negativa.

Por esse motivo, as análises feitas por parte de entidades externas, como órgãos de controle, organizações internacionais, pelos próprios órgãos licenciadores e, em certa medida, por pesquisadores, é fundamental para embasar propostas de reforma. Os estudos desses agentes também apontam deficiências do licenciamento, mas também destacam alguns benefícios e, invariavelmente, ressaltam sua importância.

Os redatores do PL ou desconhecem ou ignoraram completamente toda a base de conhecimento sobre licenciamento ambiental no Brasil. O texto espelha quase que exclusivamente as preocupações e as supostas soluções de eficiência sob a perspectiva de determinadas partes interessadas de maior poder econômico e político. Diversos estudos mencionados na Seção 3 deste parecer trazem recomendações convergentes para a melhoria do licenciamento ambiental, mas o PL os ignorou.

Conforme apresentado no Quadro 2 e discutido anteriormente, entre os mais óbvios prováveis efeitos do PL está a agilização do procedimento do licenciamento ambiental por meio de isenção de licenças e da redução do rigor do licenciamento por meio de modalidades simplificadas de licenciamento (e.g., Licença por adesão e compromisso-LAC e licença ambiental especial-LAE). Todavia, apesar da retórica frequente de que a simplificação e a isenção não afetam o desempenho ambiental dos empreendimentos, não foi identificado pelos autores deste parecer qualquer estudo empírico que ampare tal afirmação. Tampouco foi encontrada evidência dos ganhos ambientais da simplificação, nem mesmo nos órgãos ambientais estaduais que já estão implementando modalidades simplificadas de licença.

4.3 Falta de critérios gerais em uma lei que se intitula “Lei Geral”

A evolução da legislação ambiental brasileira é marcada por esforços legislativos de codificação e sistematização nacional de normas. Isso fica claramente refletido nas primeiras décadas do século 20, por meio da promulgação dos Códigos das Águas e Florestal, bem como no fim do século e virada do milênio, quando foram publicadas importantes leis gerais sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o Estatuto das Cidades, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Política Nacional de Saneamento Básico; e, mais recentemente, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa de 2012.

As regras do licenciamento ambiental, conforme explicado na Seção 2 e ilustrado na Figura 1, ainda restam dispersas em diferentes decretos e regulamentos infralegais, no nível federal, e por numerosas leis e regulamentos nos níveis estadual e municipal. Entre os argumentos mais frequentemente repetidos por defensores do PL nas comissões e audiências públicas do Congresso Nacional é de que a proposta pode diminuir a quantidade excessiva de normas ambientais (anedoticamente quantificadas como sendo da ordem de milhares²). Uma das maiores expectativas do PL é, portanto, que ele possa sistematizar tais regramentos em uma Lei Geral, padronizando conceitos e, principalmente, dando critérios gerais que facilitem a interpretação e implementação do licenciamento ambiental.

É surpreendente, porém, que o PL, apesar de no seu art. 1º afirmar que a lei “estabelece normas gerais para o licenciamento de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente (...)”, traga tão poucos critérios gerais. Apesar da retórica, o PL integra, com alterações essencialmente voltadas para dar agilidade procedimental para empreendedores e órgãos licenciadores, os regramentos existentes nas Resoluções CONAMA 01/1986 e 237/1997, trazendo terminologia e modalidades de licenças que já são praticadas em diversos estados do país.

Ao fazer isso, o PL mantém grande parte do atual modelo do licenciamento ambiental no país no qual os estados têm grande autonomia para criar seus próprios critérios gerais para: a) fazer o enquadramento de atividades e empreendimentos sujeitos a (e isentos de) licenciamento ambiental; b) estabelecer os requisitos documentais, termos de referências e métodos de avaliação de impacto; c) instruir a participação pública e tomar decisões quanto ao deferimento ou indeferimento de licenças; e d) definir os requisitos pós-licença, como condicionantes e mecanismos e sistemas de controle e

² A informação divulgada de que existem mais de 30 mil normas de licenciamento ambiental no Brasil pode ser classificada como “Fake News” pois distorce a realidade. Essa alegação foi amplificada pelo relatório Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2013), que menciona que a legislação ambiental “conta com mais de 27 mil normas federais e estaduais de meio ambiente”. A referência cita dados da Consultoria RC Ambiental, porém, o número apresentado inclui todos os atos jurídicos relacionados à política ambiental da União, dos 27 Estados e do Distrito Federal — e não apenas aqueles específicos sobre o licenciamento ambiental. O levantamento considera normas de toda a legislação ambiental, abrangendo TAMBÉM atos administrativos sem força normativa, como portarias que instituem grupos de trabalho. Diversos instrumentos políticos multi-jurisdicionais brasileiros que são usados sem questionamentos, se tratados sob essa mesma lógica, teriam seus atos jurídicos contabilizados na casa das dezenas de milhares.

acompanhamento. Se aprovado, o PL se transformará em uma lei que, como acontece hoje, será complementada por numerosas leis e regulamentos estaduais e municipais, cada qual com critérios específicos.

Uma das lacunas de critérios gerais do PL mais graves, que tem sido recorrente apontada por notas técnicas e pareceres contrários ao PL, é a da falta de diretrizes para se estabelecer listas de tipos e respectivos critérios de porte e potencial poluidor ou degradador para atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento, os quais continuarão a ser definidos pelos entes federativos (vide art. 4º, § 1º, do PL 2159/2021). O efeito prático desta lacuna é manter o sistema atual, no qual cada estado adota seus próprios critérios gerando profundas diferenças de rigor procedimental e informacional no licenciamento ambiental brasileiro (Rocha & Fonseca, 2017). Ainda deve ser ponderada a intenção do legislador de afastar normas gerais hoje presentes em resoluções do Conama, sem estabelecer regras na própria Lei Geral ou prever qualquer tipo de regulamento mínimo nacional. A fragmentação normativa, assim, tende a ser intensificada.

Além disso, a falta de critérios gerais deixa o sistema de licenciamento ambiental vulnerável a alterações infundadas na definição e parametrização dessas tipologias, que poderão continuar sendo definidas por cada ente federativo para facilitar o desenvolvimento econômico de setores específicos da economia. Tal vulnerabilidade fica exemplificada pelas sucessivas mudanças de potencial poluidor e de critério de porte para atividades agrícolas e silviculturais em Minas Gerais. Conforme ilustra o Quadro 3, as normas do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM), tratavam, em 2004, como sendo de pequeno porte as culturas anuais menores que 100 ha (COPAM, 2004). Em 2017, o conselho mudou o critérios de corte para 200 ha (COPAM, 2017). E mais recentemente, em 2025, para 1000 ha. A justificativa para tal alteração, como destacou uma OSC de Minas Gerais, foi “comparar o que é exigido no licenciamento em Minas e outros Estados, tomando base aqueles que exigem o menos possível. Em momento algum citou dados sobre resultados ambientais positivos nos Estados onde o grau de licenciamento é mínimo.” (AMDA, 2025).

Quadro 3 - Alterações nos critérios de potencial poluidor e linha de corte para “pequeno porte” das atividades agrícolas e silviculturais pelo COPAM em Minas Gerais

Ano da regulação	Potencial Poluidor	Critério de “pequeno” porte para isenção
2004	Médio	Área útil < 100 ha
2017	Médio	Área útil < 200 ha
2025	Pequeno	Área útil < 1000 ha

Como se observa no Quadro 3, o órgão normatizador do licenciamento ambiental em Minas Gerais alterou drasticamente os critérios de enquadramento das atividades agrícolas ao longo dos anos, mas sem para isso ter evidências empíricas de qual seria o real potencial poluidor dessas atividades. A isenção de licenciamento e de respectivos

estudos prévios de impacto ambiental, em Minas Gerais, ficará vulnerável a ações judiciais fundamentadas no art. 225 da Constituição Federal que exige EIA para atividades potencialmente poluidoras, que pode ser o caso das fazendas com áreas de mais de 200 ha. Essa situação atual de alterações normativas do licenciamento ambiental pelos entes federativos desprovidas de critérios gerais e base empírica poderá não apenas se manter, mas agravar com o PL 2159/2021, pois o texto pretende flexibilizar inclusive as propriedades de ‘médio’ porte, ao dizer que as “atividades e os empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte poderão ser licenciados mediante procedimento simplificado na modalidade por adesão e compromisso”. Embora o critério de porte deva continuar sendo definido pelos entes federativos, a explicitação de que portes “médios” não necessitam de estudos de impacto ambiental pode incentivar uma desregulação do licenciamento ambiental nos estados, no sentido de diminuir o rigor do licenciamento de atividades que historicamente têm tido claro potencial de degradação ambiental.

4.5 O PL olha para o passado e ignora requisitos regulatórios fundamentais para o futuro socioambiental brasileiro

Finalmente, cumpre destacar que o PL, apesar de estar prestes a ser aprovado em 2025, trata essencialmente (Veja Quadro 2) de aspectos procedimentais e informacionais típicos das décadas de 1980 e 1990, quando ainda era embrionária a regulação de assuntos hoje essenciais para a sustentabilidade e que já estão sendo incorporados na legislação de outros países, tais como mudanças climáticas, impactos cumulativos, limites ecológicos e avaliações estratégicas do território. O Quadro 4 exemplifica alguns desses temas regulados internacionalmente.

Quadro 4 - Temas emergentes tratados em leis de licenciamento ambiental e avaliação de impacto em diferentes países e regiões

País/região	Tema	Legislação
União Europeia	Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e avaliação de impactos cumulativos	Directiva 2001/42/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de junho de 2001
Canadá	Requisito de avaliação de efeitos climáticos no licenciamento	Impact Assessment Act, S.C. 2019, c. 28, s. 1
Austrália	Requisito de quantificação de gases efeito estufa (GEE) no licenciamento	Western Australia Environmental Factor Guideline – Greenhouse Gas Guidelines (EFG-GHG) under the Environmental Protection Act 1986 (EP Act)
China	Limites ecológicos para aprovação de projetos	A política da “Ecological Conservation Redline (ECR)” de 2017

Há muitos anos, diversos países, sobretudo aqueles da União Europeia, preocupam-se com o planejamento estratégico do território realizando avaliações ambientais estratégicas. As AAEs são avaliação de impacto ambiental aplicadas não a projetos, mas a

políticas, planos e programas de desenvolvimento. Elas têm um caráter estratégico, pois se voltam para a identificação de impactos ambientais em escalas espaciais mais abrangentes. A avaliação estratégica facilita não apenas a identificação de impactos cumulativos, mas também a implementação do licenciamento ambiental de projetos ao dar diretrizes mais tangíveis para a aceitabilidade ou não de impactos socioambientais de diferentes projetos em determinada região. A AAE tem, portanto, o potencial de dar mais segurança jurídica e agilidade para o licenciamento ambiental. Versões anteriores do PL 2159/2021 previam a AAE, mas este requisito foi retirado do texto. Nesse sentido, restará pendente no Brasil a melhoria do licenciamento ambiental por meio deste importante instrumento.

Outra questão mais contemporânea do licenciamento ambiental é a incorporação das mudanças climáticas, seja por meio de requisitos de mitigação ou de adaptação. Os processos de licenciamento ambiental no Brasil são quase que completamente incapazes de identificar impactos climáticos. Ao contrário do Canadá, da Austrália (Quadro 4) e de vários outros países (Mayembe, Simpson, Rumble, & Norton, 2023) que já regularam em alguma medida a incorporação da variável climática no licenciamento, no Brasil a regulação, mais comum no nível estadual, costuma se ater a requisitos de diagnósticos e de propostas vagas de medidas de mitigação. O PL 2159/2021 não trata em nada as mudanças climáticas e, com esta lacuna, perde a oportunidade de fortalecer os compromissos climáticos do Brasil, de modo a atrair mais investimentos.

Outra lacuna crítica do PL é a da falta de propostas concretas para que, de fato, surjam mecanismos integrados de informação socioambiental que incentivem a consideração de fatores locais (ou territoriais) nas tomadas de decisão do licenciamento. A observação de limites ecológicos na aprovação de projetos, como eventualmente faz China (Quadro 4), ou sociais para obras e investimentos depende da integração de bases de dados. Infelizmente, o PL 2159/2021, apesar de prever requisitos nesse sentido, não tem propostas para a integração desses sistemas nas tomadas de decisão, devendo, portanto, manter o *status quo*, que é de fragmentar os dados nacionais em dezenas de bancos de dados estaduais e municipais sem que isso, necessariamente, fortaleça as tomadas de decisão do licenciamento ambiental.

Tais lacunas desconstruem um argumento recorrente em defesa do PL 2159/2021 de que a futura lei estaria “modernizando” o licenciamento ambiental no país. A nacionalização da simplificação e da isenção de licenças, uma das grandes “novidades” do PL, é uma prática histórica permitida desde as Resoluções CONAMA 01/1986 (vide art. 4º) e 237/1997 (vide art. 12, § 1º).

Além disso, o PL, ao subestimar os potenciais impactos dos projetos sujeitos a licenciamento ambiental simplificado e superestimar a capacidade dos órgãos licenciadores de fiscalizar e controlar os impactos na etapa de pós-licença, deverá incentivar um modelo de desenvolvimento econômico mais retrógrado, como se via das décadas de 1960, 70 e 80, nas quais diversas obras e projetos eram implementados aceleradamente, gerando impactos adversos sem a devida prevenção, mitigação e compensação.

5. Conclusões

O objetivo deste parecer técnico foi analisar em que medida o PL 2159/2021 poderá resolver os problemas da prática do licenciamento ambiental no Brasil. Com base na análise de dezenas de documentos, conclui-se que o **PL é profundamente limitado**, pois busca tratar sobretudo o problema da baixa eficiência procedimental. O PL não trata o problema de harmonização e integração de regramentos entre entes federativos, como se espera de uma Lei Geral. O PL 2159/2021, na prática, propõe reunir em uma Lei diversos requisitos que já existem no atual quadro normativo infralegal (como as resoluções CONAMA 01/1986 e 237/1997), sem alterações significativas, tendo como provável consequência agravar a atual lógica de fragmentação de critérios entre entes federativos.

Embora o PL tenha sido motivado, em tese, por preocupações com a segurança jurídica do setor empresarial, **a falta de embasamento empírico e de critérios técnico-jurídicos defensáveis para a instituição das medidas de agilização (e.g., simplificação e isenção de licenças) e de enfraquecimento da participação de órgãos e autoridades intervenientes poderá culminar em a aprovação de obras e projetos que causam significativa degradação ambiental e fiquem, portanto, vulneráveis a sanções administrativas, inquéritos e ações judiciais.** Tem-se, portanto, uma situação paradoxal: a busca por segurança jurídica pode agravar a insegurança jurídica.

É compreensível a polêmica em torno do PL 2159/2021. Afinal, o projeto de lei tem tido apoio mais claro e recorrente de parte do setor empresarial (indústrias, setor elétrico e agro), enquanto diversas outras partes interessadas (órgãos licenciadores federal e municipais, OSC, ministérios públicos e pesquisadores) se opõem ao texto. É um PL, portanto, que atende às expectativas de uma fração da sociedade brasileira. A polêmica decorre ainda dos diversos riscos que estão envolvidos na futura lei. Tais riscos e efeitos negativos foram recentemente destacados pela Comissão Tripartite Nacional³ em nota pública emitida em julho de 2025 (MMA, 2025), que concluiu, entre outros pontos, que o PL:

- Apresenta riscos ao funcionamento coordenado do SISNAMA;
- Fragiliza a articulação entre as políticas urbanas, ambientais e de regularização fundiária;
- Com a previsão de uso da LAC para empreendimentos específicos, como duplicação e pavimentação de rodovias e ferrovias, distorce sua natureza declaratória e compromete a lógica preventiva do licenciamento ambiental;
- Com a exclusão da responsabilização, bem como medidas preventivas, mitigatórias e compensatórias, por impactos ambientais causados por terceiros, compromete a efetividade do licenciamento ambiental e enfraquece o princípio da responsabilidade ambiental, ao abrir brechas para a omissão de medidas necessárias à prevenção e mitigação de danos;

³ A Comissão Tripartite está prevista na Lei Complementar 140/2011 (art. 4º).

- Com as alterações da manifestação de Unidades de Conservação, reduz a capacidade de controle do órgão responsável e ignora a complexidade e a sensibilidade dos atributos ambientais protegidos; e
- Reduz a eficácia da atuação supletiva dos órgãos ambientais.

As análises realizadas aqui indicam riscos adicionais, tais como:

- Perda ou diminuição do papel do licenciamento ambiental de mediar conflitos entre diferentes interesses;
- Desvalorização do licenciamento ambiental como instrumento de garantia para financiamentos e investimentos;
- Continuidade ou agravamento do problema da heterogeneidade de regras adotadas pelos estados e municípios;
- Insegurança jurídica para empreendedores e investidores; e
- Diminuição da eficácia do licenciamento ambiental no controle de impactos e riscos de atividades e empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental.

De maneira geral, esta análise indica que o PL 2159/2021, além de não solucionar satisfatoriamente os problemas do licenciamento ambiental no Brasil, traz riscos e problemas adicionais, representando, portanto, um caso claro de oportunidade perdida pelo Congresso Nacional.

6. Sobre o autores

Luis E. Sánchez

Professor Titular da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, com atuação na área de planejamento e gestão ambiental, em particular nos seguintes temas de ensino, pesquisa e extensão: avaliação de impacto ambiental e social, recuperação de áreas degradadas, mineração e meio ambiente e sustentabilidade nas indústrias extrativas. Doutourou-se em Economia dos Recursos Naturais pela Escola de Minas de Paris em fevereiro de 1989. Ingressou na carreira docente em março de 1990 como Professor Doutor. Tornou-se Professor Associado (Livre Docente) em agosto de 1998. Desde 2005 ocupa o cargo de Professor Titular. Durante o ano de 2009 foi "Research Fellow" da Escola de Ciências Ambientais da Universidade Murdoch, Austrália e no verão 2017-18 foi "Visiting Fellow" nessa mesma universidade. No verão 2019-20 foi "Visiting Academic" da Escola de Ciências da Terra e Ambientais da Universidade de Queensland, Austrália. Em 1996 e 1997 foi "Professor Convidado" do Departamento de Geografia da Universidade de Montreal, Canadá. Entre 1993 e 1996 foi bolsista do Programa Lead - Leadership for Environment and Development e desde então é "fellow" do Lead International. Desde 1992 é membro da IAIA - International Association for Impact Assessment, entidade da qual foi diretor no período 1998-2001 e presidente (2012-13). Entre setembro de 2017 e dezembro de 2022 foi membro do "Rio Doce Independent Technical and Scientific Advisory Panel" da IUCN-União Internacional para Conservação da Natureza. Desde setembro de 2022 é membro da Comissão de Manejo de Ecossistemas da IUCN. É membro do corpo editorial do periódico Impact Assessment and Project Appraisal e editor associado do periódico Cleaner Production Letters. É parecerista frequente de diversos periódicos acadêmicos e de agências de fomento. Luis E. Sánchez é graduado em Engenharia de Minas pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (1980) e em Geografia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (1984), tem diploma de especialização em "Techniques Minières" pela École Nationale de la Métallurgie et de l'Industrie des Mines de Nancy, Institut National Polytechnique de Lorraine, França (1985) e doutorado em Economia dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento pela École Nationale Supérieure des Mines de Paris (Paris Tech), França (1989). Entre 2010 e 2013 foi coordenador do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Mineral da USP. Entre novembro de 2013 e novembro de 2015 foi chefe de Departamento de Engenharia de Minas e de Petróleo.

Alberto Fonseca

Professor Associado IV da Escola de Minas da Universidade Federal de Ouro Preto. É especialista em licenciamento ambiental, avaliação de impactos, análises espaciais e efetividade de políticas ambientais. Antes de iniciar sua dedicação exclusiva à universidade, trabalhou em diversas instituições públicas e privadas, tais como Ecodinâmica, Feam, Igam, Vale, Ministério do Meio Ambiente e Golder Associates. Alberto obteve seu título de PhD na área de desenvolvimento sustentável na *University of Waterloo* (Canadá). Nesta mesma universidade fez dois estágios de pós-doutorado e iniciou sua carreira acadêmica como professor adjunto. No Brasil, obteve os títulos de MSc e BSc nas áreas de engenharia ambiental e engenharia civil sanitária, respectivamente. Alberto palestra e apresenta regularmente seus trabalhos em eventos científicos e corporativos nacionais e internacionais. É docente permanente do Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental da UFOP e colabora com outros PPGs nacionais e internacionais. Na UFOP, foi Pró-reitor Adjunto de Pesquisa e Pós-graduação (2015-2017), presidente do colegiado do curso de graduação em engenharia ambiental (2017-2019) e chefe do Departamento de Engenharia Ambiental (2020-2022). Também foi o Presidente e o Diretor Científico da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI) entre 2014 e 2018. Coordena e executa os projetos de extensão PromoSAT (WebMAPA) e Observatório de Política Ambiental. Atua como editor associado do periódico *Environmental Impact Assessment Review* e, desde julho de 2024, como coordenador o Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental da UFOP (ProAmb). Em janeiro de 2025 foi eleito presidente da *International Association for Impact Assessment* (IAIA).

Referências

- 89 Entidades pró-PL 2159. (2025). CARTA ABERTA - MARCO LEGAL PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL Online: 89 Entidades pró-PL 2159.
- ABAI. (2025). Nota de posicionamento e repúdio ao Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, PL nº 2.159/2021 (PL da Devastação) Ribeirão Preto: Associação Brasileira de Avaliação de Impacto.
- ABEGÁS. (2025). Abegás apoia o Novo Marco Legal para o Licenciamento Ambiental (Projeto de Lei nº 2.159/2021). Rio de Janeiro: Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (Abegás).
- ABEMA. (2013). *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. Brasília: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA).
- ABEMA. (2021). Retirada de pauta do Projeto de Lei do Licenciamento Ambiental – PL 3.729/2004. Brasília: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – Abema.
- ABEMA. (2025). Nota pública: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) Projeto de Lei nº 2159/2021 - Licenciamento Ambiental (antigo nº 3.729/2004). Brasília: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente.
- Abrampa. (2025). NOTA DE POSICIONAMENTO INSTITUCIONAL DA ABRAMPA SOBRE OS RETROCESSOS NO SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PELO PROJETO DE LEI (PL) N. 2.159/21 (PL N. 3.729/04 – ORIGINAL) E PARECERES APRESENTADOS NO SENADO. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA).
- AMDA. (2025). Proposta de alteração da DN Copam 217 não tem base ambiental - Mudanças beneficiam o setor agropecuário, mas “esquecem” fauna, flora, água e comunidades. Retrieved from <https://amda.org.br/noticias/proposta-de-alteracao-da-dn-copam-217-nao-tem-base-ambiental/>
- ANAMMA. (2025). MANIFESTAÇÃO - Projeto de Lei nº 2.159, de 2021 (Projeto de Lei nº 3.729, de 2004, na origem) Brasília: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA).
- ANPR. (2024). Nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 2159/2021. Brasília: Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR).
- ASCEMA e ASIBAMA-DF. (2021). CARTA AOS SERVIDORES. Brasília: Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Associação dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do MMA e do Ibama - PECMA, no DF.
- Banco Mundial. (2008). *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate* (Vol. Banco Mundial): Brasília.
- Lei No 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente., (1981).
- Brasil. (2011). *Lei Complementar 140/2011 - 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 das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Retrieved from Brasília: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm

- Câmara dos Deputados. (2004). PROJETO DE LEI Nº XX , DE 2004 (Do Sr. Luciano Zica e outros) - Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Caro-Gonzalez, A. L., Nita, A., Toro, J., & Zamorano, M. (2023). From procedural to transformative: A review of the evolution of effectiveness in EIA. *Environmental Impact Assessment Review*, 103, 107256. doi:<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2023.107256>
- Cashmore, M., Gwilliam, R., Morgan, R., Cobb, D., & Bond, A. (2004). The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 22(4), 295-310. doi:10.3152/147154604781765860
- CEBDS. (2021). Posicionamento sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental - PL 3.729/2004. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS).
- Centro de Conhecimento em Biodiversidade. (2025). O Brasil em Risco: Os Impactos do PL2159/2021 na Sustentabilidade e na Governança Ambiental. Belo Horizonte: Centro de Conhecimento em Biodiversidade.
- CGU. (2024). Guia de integridade em licenciamento ambiental. Brasília: Controladoria Geral da União (CGU).
- CNI. (2007). Empresas enfrentam dificuldades no licenciamento ambiental. *Sondagem Especial da Confederação Nacional da Indústria*, 5(2), 1-8.
- CNI. (2013). *Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria (CNI).
- CNI. (2020). O licenciamento ambiental e sua importância para a indústria. Brasília: Confederação Nacional da Indústria (CNI).
- CNI. (2021). Fact sheet: licenciamento ambiental. Brasília: Confederação Nacional da Indústria.
- CNI. (2024). Impactos regulatórios da proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Brasília: Confederação Nacional da Indústria (CNI).
- CONAMA. (1986). *Resolução CONAMA Nº001/1986 - Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA*. Retrieved from Brasília:
- CONAMA. (1997). *Resolução CONAMA Nº 237/1997 - Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente*. Retrieved from Brasília:
- CONAQ e Terra de Direitos. (2024). LICENCIAMENTO AMBIENTAL QUILOMBOLA: IMPACTOS E CONSEQUÊNCIAS DO PROJETO DE LEI N.º 2.159/2021. Brasília: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e Terra de Direitos.
- CONDRAF. (2025). MOÇÃO Nº2 - 30 DE MAIO DE 2025 REPÚDIO À APROVAÇÃO DO PL Nº 2159/2021 - "PL DA DEVASTAÇÃO" Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).
- COPAM. (2004). *Deliberação Normativa n.º 74, de 09 de setembro de 2004 - Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização e de licenciamento ambiental, e dá outras providências*. Retrieved from Belo Horizonte:
- COPAM. (2017). *Deliberação Normativa Copam nº217, de 06 de dezembro de 2017 - Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locacionais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências*. Belo Horizonte: Estado de Minas Gerais.

- Duarte, C. G., Dibo, A. P. A., & Sánchez, L. E. (2017). What does the academic research say about impact assessment and environmental licensing in Brazil? *Ambiente & Sociedade*, 20(1), 261-292.
- Ex-ministros de Meio Ambiente do Brasil. (2021). Projeto de Lei Geral do NÃO-Licenciamento promove insegurança jurídica e ameaça agravar a crise econômica Brasileira. São Paulo: Carlos Minc, Edson Duarte, Gustavo Krause, Izabella Teixeira, José Carlos Carvalho, José Goldemberg, José Sarney Filho, Marina Silva e Rubens Ricupero
- Fernández, G. M. R., Brito, L. L. A. d., & Fonseca, A. (2018). Does size matter? An evaluation of length and proportion of information in environmental impact statements. *Environmental Impact Assessment Review*, 73, 114-121.
- Fiocruz. (2025). NOTA TÉCNICA REFERENTE AO PLNº 2159/2021: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPELO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- FMASE. (2013). Proposta de Diretrizes Institucionais para o Novo Marco Legal do licenciamento ambiental dos empreendimentos do setor elétrico. Brasília: Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico (FMASE).
- Fonseca, A., de Brito, L. L. A., & Gibson, R. B. (2020). Methodological pluralism in environmental impact prediction and significance evaluation: A case for standardization? *Environmental Impact Assessment Review*, 80, 106320. doi:<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.106320>
- Fonseca, A., & Resende, L. (2016). Boas práticas de transparência, informatização e comunicação social no licenciamento ambiental brasileiro: uma análise comparada dos websites dos órgãos licenciadores estaduais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 21(2), 295-306.
- Fonseca, A., & Rivera Fernández, G. M. (2020). Reviewers' perceptions of the volume of information provided in environmental impact statements: The case for refocusing attention on what is relevant. *Journal of Cleaner Production*, 251, 119757. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119757>
- Fonseca, A., & Rodrigues, S. E. (2017). The attractive concept of simplicity in environmental impact assessment: Perceptions of outcomes in southeastern Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, 67(Supplement C), 101-108. doi:<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.09.001>
- FPA. (2021). Resumo Executivo – Licenciamento Ambiental. Retrieved from <https://fpagropecuaria.org.br/2021/04/14/licenciamento-ambiental/>
- Goodland, R. (1973). Projeto Sobradinho : reconhecimento do impacto ambiental. Rio de Janeiro: Chesf.
- Hanna, P., Vanclay, F., Langdon, E. J., & Arts, J. (2014). Improving the effectiveness of impact assessment pertaining to Indigenous peoples in the Brazilian environmental licensing procedure. *Environmental Impact Assessment Review*, 46, 58-67. doi:<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2014.01.005>
- Hochstetler, K., & Tranjan, J. R. (2016). Environment and Consultation in the Brazilian Democratic Developmental State. *Comparative Politics*, 48(4), 497-516.
- IAB. (2018). *White paper Instituto Acende Brasil - LICENCIAMENTO AMBIENTAL: EQUILÍBRIO ENTRE PRECAUÇÃO E EFICIÊNCIA*. Brasília: Instituto Acende Brasil
- IBAMA. (2016). *Avaliação de Impacto Ambiental: Caminhos para o fortalecimento do licenciamento ambiental federal: resumo executivo*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).
- IBAMA. (2019). *Avaliação de Impacto Ambiental para Sistemas de Transmissão de Energia - Parte 1 [Environmental Impact Assessment of Electric Transmission Systems - Part 1]*. Brasília: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

- IDS. (2025). CARTA ABERTA ÀS REPRESENTAÇÕES DIPLOMÁTICAS. Brasília: Instituto Democracia e Sustentabilidade e Dezenas de organizações.
- IDS et al. (2025). PPL 2.159/2021, O MAIOR RETROCESSO AMBIENTAL DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO, E A PORTA ABERTA PARA A CORRUPÇÃO. Brasília: Instituto Democracia e Sustentabilidade, INESC, Instituto Ethos, Observatório do Clima, Transparência Internacional.
- ISA. (2016). Manifesto em defesa do licenciamento ambiental no Brasil. Brasília: Instituto Socioambiental (ISA).
- ISA e OC. (2023). NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 2.159/2021 (ANTIGO PL Nº 3.729/2004) Brasília: Instituto Socioambiental e Observatório do Clima.
- Landim, S. N. T., & Sánchez, L. E. (2012). The contents and scope of environmental impact statements: How do they evolve over time? *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(4), 217-228. doi:10.1080/14615517.2012.746828
- Lim, G.-C. (1985). Theory and Practice of EIA Implementation: A Comparative Study of Three Developing Countries. *Environmental Impact Assessment Review*, 5(2), 133-153.
- Loomis, J. J., & Dziedzic, M. (2018). Evaluating EIA systems' effectiveness: A state of the art. *Environmental Impact Assessment Review*, 68, 29-37. doi:<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.10.005>
- Loomis, J. J., & Dziedzic, M. (2024). Analyzing the effectiveness of environmental impact assessment in Paraná, Brazil and California, United States with fuzzy-set qualitative comparative analysis and the analytical hierarchy process. *Environmental Management*, 73(4), 858-875. doi:10.1007/s00267-023-01930-w
- Mayembe, R., Simpson, N. P., Rumble, O., & Norton, M. (2023). Integrating climate change in Environmental Impact Assessment: A review of requirements across 19 EIA regimes. *Science of the Total Environment*, 869, 161850. doi:<https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.161850>
- MMA. (2025). Comissão Tripartite Nacional alerta para riscos no PL do Licenciamento Ambiental. Retrieved from <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/uniao-estados-e-municipios-alertam-para-riscos-no-projeto-de-lei-do-licenciamento-ambiental>
- Moreira, I. V. (1988). EIA in Latin America. In P. Wathern (Ed.), *Environmental Impact Assessment: Theory and Practice* (pp. 239-253). London and New York: Routledge.
- Morrison-Saunders, A., Bond, A., Pope, J., & Retief, F. (2015). Demonstrating the benefits of impact assessment for proponents. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 33(2), 108-115.
- MPU. (2004). *Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental - Síntese de uma Experiência*. Brasília: Ministério Público da União - 4ª Câmara de Coordenação e Revisão.
- Nascimento, T., Abreu, E. L., & Fonseca, A. (2020). Descentralização do licenciamento e da avaliação de impacto ambiental no Brasil: regulação e estudos empíricos. *Ambiente & Sociedade*, 23.
- Neto, P. B., & Mallett, A. (2023). Public participation in environmental impact assessment processes through various channels – Can you listen to us now? Lessons from a Brazilian mining case. *The Extractive Industries and Society*, 13, 101186.
- Observatório do Clima. (2025). LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ANÁLISE DO PL 2.159/2021 E DOS PARECERES A ELE APRESENTADOS NO SENADO Brasília: Observatório do Clima.
- OECD. (2015). *Environmental Performance Reviews: Brazil*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD. (2021). Working Party on Environmental Performance - Evaluating Brazil's progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

- Oliveira, F. S. D., Filho, J. F. d. P., Rocha, C. F., & Fonseca, A. (2016). Licenciamento ambiental simplificado na região sudeste Brasileira: conceitos, procedimentos e implicações. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 38, 461-479.
- Rocha, C. P. F., & Fonseca, A. (2017). Simulations of EIA screening across jurisdictions: exposing the case for harmonic criteria? *Impact Assessment and Project Appraisal*, 35(3), 214-226. doi:10.1080/14615517.2016.1271537
- Sadler, B. (1996). *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*. Ottawa: Canadian Environmental Assessment Agency (CEAA) and International Association for Impact Assessment (IAIA).
- Sánchez, L. E. (2020). Para que serve (ou deveria servir) o licenciamento ambiental? Retrieved from <https://jornal.usp.br/artigos/para-que-serve-ou-deveria-servir-o-licenciamento-ambiental/>
- Sánchez, L. E., & Croal, P. (2012). Environmental impact assessment, from Rio-92 to Rio+20 and beyond. *Ambiente & Sociedade*, 15(3), 41-54.
- São Paulo. (1976). LEI Nº 997, DE 31 DE MAIO DE 1976 - Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.
- SBPC. (2021). Carta aberta da SBPC e de seu Grupo de Trabalho Meio Ambiente sobre a Nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PL 3729/2004). Brasília: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.
- TCU. (2009). TC 009.362/2009-4 - Relatório de Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2009 no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama). Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU).
- TCU. (2012). Ata do Acórdão Nº 46, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2012 – TCU – Plenário 1. Processo TC 037.468/2011-1. Brasília: Tribunal de Contas da União.
- TCU. (2019). *Auditoria operacional no licenciamento ambiental federal*. Retrieved from Brasília: United Nations. (2021). CEPA strategy guidance note on Impact assessment for sustainable development. Paris: United Nations.
- Veronez, F., & Montañó, M. (2017). Análise da qualidade dos estudos de impacto ambiental no estado do Espírito Santo (2007-2013). *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 43, 6-21.
- Veronez, F. A., & Montañó, M. (2024). Comprehensive framework for analysis of EIA effectiveness: Evidence from Espírito Santo State, Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, 108, 107578. doi:<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2024.107578>
- Wandersforde-Smith, G., & Moreira, I. V. D. (1985). Subnational Government and EIA in the Developing World: Bureaucratic Strategy and Political change in Rio de Janeiro, Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, 5, 223-238.
- World Bank. (2016). Avaliação de Linha de Base das Propostas de Revisão do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil - Uma contribuição para o debate. Washington: World Bank.
- World Bank. (2024). PANORAMA ATUAL DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL DE PROJETOS RODOVIÁRIOS NO BRASIL: Desafios e Oportunidades. Washington: World Bank.
- Yang, T. (2019). The Emergence of the Environmental Impact Assessment Duty as a Global Legal Norm and General Principle of Law. *Hastings Law Journal*, 70(s), 525-572.



São Paulo e Ouro Preto
11 de julho de 2025