

PL 2159, o PL da devastação, e a infraestrutura de energia e transporte na Amazônia



Esse parecer do Grupo de Trabalho Infraestrutura e Justiça Socioambiental analisa o Projeto de Lei 2159 de 2021 do Licenciamento Ambiental, sobre o tema das infraestruturas de energia e transporte na Amazônia. São quatro eixos de discussão:

- Autolicenciamento: imposição do licenciamento ambiental disfarçada de simplificação e agilidade;
- Quais projetos precisam de licença e a desconsideração do local;
- A limitação da responsabilização a impactos “diretos”;
- Violações de direitos socioambientais: a consulta e o fator espacial.

1. Autolicensing: implosão do licenciamento ambiental disfarçada de simplificação e agilidade

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, importante para a análise de atividades econômicas e projetos de desenvolvimento que podem causar degradação ambiental.

O PL 2159/2021, Lei Geral do Licenciamento, aprovado em votação no Senado, tem como fator preocupante a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) proposto no art. 21. Na prática, seria uma autodeclaração, sem estudos de impacto e sem análise pelo órgão ambiental, apenas com informações fornecidas pelo empreendedor via Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE).

O Supremo Tribunal Federal (STF) já havia decidido que esse tipo de licença só seria aplicável a empreendimentos com baixo risco ambiental, como indica a análise do [Observatório do Clima](#). A proposta votada na Câmara dos Deputados já citava esse tipo de licença, e nos pareceres dos relatores do senado Teresa Cristina (Progressistas-MS) e Confúcio Moura (MDB-RO), eles propuseram que ela seja aplicada para casos em que a “atividade ou o empreendimento for qualificado, simultaneamente, como de pequeno ou médio porte e baixo ou médio potencial poluidor”. Tal proposta é inconstitucional segundo determinação do STF e abriria margem para muitos empreendimentos serem licenciados sem avaliação de nenhum órgão ambiental.

Deixar a responsabilidade de analisar possíveis impactos de uma obra apenas ao empreendedor é similar ao que ocorreu com o Cadastro Ambiental Rural (CAR), com a mudança no Código Florestal em 2012 (Lei 12.651/2012) que instituiu o CAR como documento de posse solicitado por autodeclaração.

O CAR autodeclarado aumentou a fragilidade e disparou a grilagem de terras públicas, inclusive em unidades de conservação e terras indígenas, levando ao novo aumento do desmatamento (que antes estava diminuindo por conta de políticas de combate ao desmatamento como o PPCDAm, no caso da Amazônia).

Outros pontos do PL 2159 reforçam uma aparente “agilidade” no processo de licenciamento ambiental, mas no fim visam fragilizá-lo, como o art. 7 que possibilita a renovação automática de licenças ambientais via LAC. A renovação de licença é etapa importante para o órgão licenciador verificar se o empreendedor está cumprindo as medidas previstas nas licenças, as condicionantes, além de verificar se há novos impactos sociais e ambientais não previstos e reavaliar se há necessidade de novas condicionantes para o empreendimento seguir operando. Além disso, também há trechos no PL 2.159 que limitam o tempo para manifestação do próprio órgão responsável do licenciamento ambiental, que já possui deficiências de número de técnicos para avaliação, o que pode levar a licenças serem emitidas sem nenhuma análise. Ainda mais grave é a definição de vistoria apenas de alguns desses processos com LAC, com vistorias por amostragem, o que reforça a precariedade de análise de potenciais danos socioambientais.

No caso de rodovias, ferrovias, linhas de transmissão e distribuição e cabos de fibra óptica e infraestruturas associadas, o PL (art. 5o., inciso 4o) retira a fase de Licença de Operação. Na regra atual do licenciamento ambiental, este é feito em três etapas: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

Em cada etapa há avaliação pelo órgão ambiental e, caso aprovado, são listadas as medidas necessárias para serem cumpridas (as condicionantes de licença) para conseguir a licença seguinte. Assim, esse item retira a etapa de verificação se a obra foi construída e cumpriu as condicionantes anteriores, e já permite a operação. A falta de verificação nesta etapa pode levar a operação com sérios riscos socioambientais.

Ainda sobre rodovias, o art. 11 coloca como sujeito ao autolicenciamento a “ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes”, o que coloca a possibilidade de duplicação ou asfaltamentos serem liberados sem análise. No caso da Amazônia isso é extremamente grave, visto o histórico do aumento do desmatamento por conta do asfaltamento de rodovias como a BR-364 e a BR-163. O caso da BR-319, que interliga os estados de Rondônia e Amazonas, é uma grande preocupação pelos possíveis efeitos severos no desmatamento que podem levar a floresta amazônica ao ponto de não-retorno. É importante lembrar que essas propostas do PL que facilitam o avanço do desmatamento terão consequências no próprio agronegócio. Uma vez que a redução da floresta amazônica desregula e diminui os “rios voadores”, que alimentam as chuvas do centro-oeste e sudeste do país, levando a um colapso da produção agrícola.

Em relação a grandes corredores logísticos na Amazônia, voltados à exportação de commodities como soja, as emendas propostas pela senadora Teresa Cristina também adicionam as atividades de dragagens nos itens sobre autolicenciamento. Isso pode levar a uma legalização das atividades de dragagens para a navegação de grandes barcaças nos rios da Amazônia, o que pode agravar impactos que já ocorrem (como os na pesca devido a hidrelétricas e mineração).

2. Quais projetos precisam de licença e a desconsideração do contexto local

A Avaliação de Impactos Ambientais é o instrumento utilizado no licenciamento ambiental brasileiro para verificar a viabilidade ambiental de projetos de desenvolvimento. Para compreender se uma obra é viável do ponto de vista ambiental e social é necessário, por um lado, compreender o empreendimento ou atividade e, por outro, conhecer em qual local esse projeto está querendo ser implementado. Essa fórmula '*viabilidade ambiental = tipologia x localização*' é uma premissa importante, principalmente para fazer valer o princípio de precaução, ou seja, de conseguir adequar obras ou ainda, após análise da viabilidade, evitar obras que possam causar degradação ambiental.

O PL 2159 traz, em diversos trechos, mudanças para que o licenciamento ambiental foque nos diferentes tipos de obra ou atividade, as tipologias de empreendimento, criando listas de tarefas genéricas a serem cumpridas para cada tipo, ignorando o porte (tamanho da obra e potencial de causar degradação) e o contexto local e as alternativas de locais onde o projeto poderia ser implantado, ou seja, as alternativas locacionais (arts. 3o., 8o.). Por exemplo, a criação de regras gerais para avaliar impactos de projetos como rodovias, independente de onde seja construída, é um ponto extremamente caro principalmente quando esta é planejada na Amazônia, onde a construção e asfaltamento de estradas são os grandes eixos do aumento do desmatamento em regiões ambientalmente sensíveis com fraca governança territorial. Além disso, o PL retira a necessidade de licenças para atividades de pecuária extensiva e agricultura mecanizada em larga escala, atividades que expandem o arco do desmatamento da Amazônia.

A Amazônia é um bioma com enorme diversidade biológica e sociocultural, e no atual contexto de mudanças climáticas, a redução do desmatamento é essencial para cumprir as metas climáticas do país, e para garantir equilíbrio climático. A generalização de regras apenas por tipologia, olhando apenas as características dos empreendimentos também mina a possibilidade de avaliar alternativas locais, ou seja, diferentes traçados de uma rodovia, por exemplo, ou a localização de portos e hidrelétricas, que tenham menor impacto ambiental após uma análise do contexto local, que pode considerar aspectos como evitar áreas de pesca, ou evitar risco de contaminação em áreas de nascentes de rios.

Nessa linha, há também mudanças que visam desarticular o licenciamento ambiental de outras políticas públicas, como a não exigência da outorga de uso de água (da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9433/1997) e de certidões de uso, parcelamento e ocupação do solo, que são definidos pelos Planos Diretores Municipais (art. 16o.). Isso pode agravar cenários já preocupantes como a poluição de rios e diversos usos de captação de água e hidrelétricas, que podem ser licenciadas sem considerar como irão controlar a vazão do rio. Já a desconsideração dos Planos Diretores é grave pois obras podem ser licenciadas sem estar de acordo com o planejamento do município. Esses descompassos entre legislações podem gerar obras que, após construídas, podem ser inviáveis ou conflitar com outras obras e planejamentos, o que pode aumentar os casos de judicialização.

A definição de normas sobre o licenciamento ambiental atualmente cabe ao CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente, que tem participação de diversos setores públicos e da sociedade civil, de nível federal. No art. 4o do PL 2159, há a proposta de cada nível (federal, estadual, municipal) definir quais tipos de atividades ou empreendimentos precisam de licença ambiental; como já apontado pelo Observatório do Clima, as normas são definidas no nível federal e é inconstitucional a definição de regras mais flexíveis (em comparação a norma nacional) pelos estados e municípios.

Além disso, são mais sujeitas a influências de pressões políticas. O discurso do senador Confúcio Moura de que o PL 2159 visa a auxiliar a padronizar regras é totalmente oposta ao que este projeto de lei pretende fazer na prática, o que pode gerar diferentes pesos, diferentes medidas, com cada estado e município criando regras de quais tipologias precisam de licenciamento.

É importante ressaltar que as equipes técnicas dos órgãos ambientais nos níveis estaduais, e principalmente no nível municipal, as secretarias de meio ambiente, são menores e com menos qualificação em relação ao órgão ambiental federal (IBAMA). Como exemplo, conforme [estudo da Terra de Direitos](#), apenas 5 dos 27 portos em operação no rio Tapajós estão operando com o processo de licenciamento ambiental realizado de forma correta pela Secretaria Estadual do Pará e secretarias municipais (de Santarém e Itaituba).

Outro ponto que pode passar despercebido no PL 2.159 é a não obrigação de licenciamento ambiental de obras emergenciais nos casos de situação de emergência decretados (pelo município, estado ou união). Apesar do caráter de emergência, algumas regras devem ser criadas para evitar que esses decretos abram margem para ações que podem afetar populações locais e o ecossistema. Um exemplo é a dragagem do rio Tapajós, que foi autorizada pela SEMAS do Pará, no contexto de situação de escassez hídrica, mas que vem afetando diversas comunidades ribeirinhas e indígenas, inclusive locais sagrados dos indígenas Tupinambá. Tendo em vista a hidrovia que já está em operação, tais decretos podem abrir margem para dragagens visando a ampliação desta para navegação de grandes embarcações como barcaças de soja, e impactar ainda mais o rio Tapajós e as comunidades locais, violando direitos de consulta e sem nenhuma análise ambiental destas ações.

3. A limitação da responsabilização a impactos “diretos”

Analisar os impactos sociais e ambientais de uma obra ou atividade é uma tarefa complexa e que depende de diversos fatores, sobretudo quando uma obra ou atividade chega em um território que já sofre com outras atividades, gerando impactos cumulativos e sinérgicos que são sentidos por aqueles seres humanos (e não-humanos) que ali habitam. Um exemplo é a região do rio Madeira, já afetada pelas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, cujas comunidades ribeirinhas a jusante sentem o declínio da pesca, além dos impactos de extremos climáticos com grandes inundações (como em 2014 e 2025) e secas (2023 e 2024), e o avanço das lavouras de soja para a região. A concessão de uma hidrovia (para escoamento de soja em grandes barcaças) em um contexto como este é mais uma obra que se acumula aos diversos problemas que a população local enfrenta. Assim, em muitos territórios os impactos cumulativos são realidade e são muitas vezes ignorados pelo atual processo de licenciamento ambiental (a nível de projetos) e também não são endereçados por ações do poder público estadual e federal.

Esse caso evidencia algo problemático no PL 2159, a ausência do tema clima nos estudos ambientais para licenciamento ambiental (art. 25o.). Trata-se de uma lacuna estorcedora, justamente um momento em que o Brasil se prepara para sediar a COP 30 em Belém. No contexto atual de mudanças climáticas, onde os eventos extremos afetam os modos de vida e a resiliência locais, a não consideração de previsões climáticas nos estudos, como os Estudos de Impacto Ambiental, pode repetir erros como o que ocorre atualmente na Amazônia com a ineficiência de produção energética das grandes hidrelétricas (como Jirau, Santo Antônio e Belo Monte) que não produzem o esperado porque em seus estudos não se considerou a previsão de diminuição das chuvas (e conseqüente redução da geração de energia). Assim, não considerar fatores climáticos pode levar a construção de obras ineficientes e verdadeiros “elefantes brancos”.

Grandes projetos na Amazônia, como as hidrelétricas de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau, e a BR-163 no Pará, mostram como a construção e operação destas trazem toda uma dinâmica de efeitos a nível regional, como aumento do desmatamento, migrações e pressões de serviços públicos das cidades próximas. Um exemplo é como a cidade de Altamira, principal centro urbano próximo a hidrelétrica de Belo Monte, recebeu contingente de mais de 20 mil operários de construção civil, levando a uma enorme pressão nos serviços de saúde, e que também teve como consequência o primeiro lugar no ranking de cidades mais violentas em 2015 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública). Uma das propostas do PL é que o empreendedor não tenha obrigação de realizar atividades de responsabilidade do poder público, ignorando como os impactos socioambientais de um empreendimento podem intensificar as demandas por políticas públicas. (art. 13). Assim, tomando como exemplo o caso de Belo Monte, cuja construção já pressionou os serviços públicos de saúde, saneamento e segurança pública, a falta de investimento para as cidades próximas a grandes obras geraria um colapso, haja vista também a histórica ausência do poder público na Amazônia e os precários serviços públicos e infraestruturas para as populações locais.

Há outras tentativas para reduzir a responsabilização do empreendedor sobre os impactos sociais e ambientais, ao alegar que é necessário comprovar “nexo causal”, para que o empreendedor não tenha que mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros (art. 13.). Como exemplificado no caso do rio Madeira, o impacto que ocorre em uma comunidade ribeirinha, como a impossibilidade de realizar a pesca artesanal, pode ter diferentes causas (ex.: controle de vazão pela hidrelétrica, contaminação por mineração, seca extrema, etc.), e ao invés de endereçar isso, o PL quer retirar a responsabilidade de ações que devem ser tomadas (por vezes urgentes) e que, em muitos casos, demandam esforços conjuntos, com uma responsabilização clara sobre diferentes empreendimentos em um mesmo território, somado a ações de responsabilidade do poder público (como as políticas de adaptação e mitigação climática).

Como já foi argumentado pelos indígenas Juruna/Yudjá, da Terra Indígena Paquiçamba, afetada diretamente por Belo Monte - e atualmente ameaçada pela empresa de mineração Belo Sun que quer se instalar na mesma região: "se aparecer um impacto na minha aldeia, vou perguntar pra Belo Monte e vão dizer que é culpa da Belo Sun e vice-versa"

Assim, o que ocorre na prática são impactos cumulativos e sinérgicos vivenciados por populações locais que não são responsabilizados e solucionados e esse artigo do PL mostra a perversidade que a diminuição de responsabilização dos impactos ambientais e sociais pode piorar tal cenário. Portanto, essas alterações também remetem a violações de direitos socioambientais de povos indígenas e comunidades tradicionais, tema que é aprofundado a seguir.

4. Violações de direitos socioambientais

A participação de outros órgãos no licenciamento ambiental, com competências relevantes, é de suma importância no caso de obras ou atividades que podem impactar: povos indígenas (órgão responsável: FUNAI); quilombolas (INCRA, institutos estaduais); e bens culturais tombados (IPHAN). A participação dessas autoridades são atualmente definidas pela Portaria Interministerial 60/2015 que garantem a atuação desses órgãos em etapas importantes como a elaboração de roteiros (Termos de Referência) para estudos específicos como os Estudos de Componente Indígena, realizados com povos indígenas e parte do Estudo de Impacto Ambiental, além da atuação contínua em relação a definição de condicionantes das licenças e as ações dos planos de mitigação e compensação de impactos (os PBAs - Projetos Básicos Ambientais), já na fase de operação.

Entre as mudanças críticas do PL 2159 que mudam o processo atual, e que violam direitos socioambientais de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais (PICTs) (art. 38 a 42), uma é sobre a “não vinculação” da decisão desses órgãos. Isso significa que os pareceres e decisões desses órgãos podem simplesmente ser ignorados pelo órgão licenciador (federal, estadual ou municipal). Outra questão é a consideração apenas de Terras Indígenas homologadas (onde se finalizou todas etapas do processo de demarcação) e Territórios Quilombolas demarcados. Considerando a extrema lentidão e casos de omissão do governo federal na demarcação de terras indígenas, e os muitos casos em que os territórios de uso de PICTs ficam fora das áreas demarcadas, tal medida leva a violação do direito à consulta livre, prévia e informada, garantida pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e assinada pelo Brasil, além de ferirem outros marcos internacionais como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e a própria Constituição Federal Brasileira.

Além disso, com a PL 2159, a consideração de Terras Indígenas e Territórios Quilombolas como afetadas por uma obra ou atividade passa a ser regida por distâncias fixadas a partir do local da obra (que diferem de acordo com tipo de empreendimento) no anexo do projeto de lei. Essa proposta tenta reproduzir o que é regulado pela Portaria 60/2015, que define em seu anexo I o que se chama de “limite de presunção de impacto” que são sugestões de alcance dos impactos, e que o alcance espacial de cada obra deve ser avaliado caso a caso (apesar de isso não ocorrer em muitos licenciamentos).

Porém, além de fixar tais distâncias, estas foram diminuídas no PL em relação à portaria atual, como exemplo a distância atual de ferrovias de 10 para 8 km, na Amazônia Legal, e de 5 para 3 km nas demais regiões. Ainda mais grave é a redução da distância das rodovias: 40 para 15 km, na Amazônia legal, 10 para 7 km nas demais regiões. Outra diferença em relação à portaria atual, é o acréscimo do item “outras modalidades de atividades ou empreendimentos quando sujeitos a EIA” com distâncias 3 km (Amazônia legal) e 2 km (demais regiões), o que coloca qualquer obra a ser licenciada, independente qual seja, com um pequeno raio de área impactada.

Essas distâncias mostram a tentativa de diminuir as responsabilidades de impactos em territórios com uso e ocupação tradicional. Tomando como exemplo a implantação de rodovias, a abertura de uma rodovia no bioma amazônico poderá ter um efeito de desmatamento limitado arbitrariamente a apenas 15 km? E no caso de impactos em nascentes e rios? Não se pode esquecer do caso dos indígenas Krenak, moradores do rio Doce e impactados pelo derramamento da barragem de Brumadinho mesmo localizados a mais de 200 km de distância. Nessa definição de distâncias não há nenhum argumento que sustente tais medidas e fica evidente que a intenção é fugir de responsabilidades em relação a impactos em PICTs.

O caso da Ferrogrão, estrada de ferro planejada entre Sinop (MT) e Itaituba (PA) que integraria o corredor logístico Tapajós-Xingu, ilustra essa disputa sobre as distâncias do que é considerado área impactada, e as violações do direito a consulta de PICTs. [No parecer coordenado pelo GT Infra](#), foram levantados 18 protocolos de consulta de PICTs que não tiveram o direito à consulta respeitado. Além disso, os indígenas Kayapó e Panará (das Terras Indígenas Baú, Menkragnoti e Panará) entraram com diversas ações para assegurar o direito de serem consultados, pois estão próximos ao eixo da Ferrogrão, e já sofrem impactos do avanço do desmatamento entrando em seus territórios, como consequência da BR-163, recém-pavimentada, cujo traçado da ferrovia é próximo. Entre estas ações, alegam que uma distância mínima de 50 km deveria ser considerada a partir do traçado, que assim abrangeria seus territórios e com base no que experienciaram com a rodovia. Portanto, a definição desses raios de alcance de impactos deveriam ser vistos caso a caso, mas na prática são utilizados para diminuir as responsabilidades de empreendedores.

Outro problema relacionado à regionalização do alcance dos impactos, e do consequente direito de populações afetadas a terem ações de mitigação e compensação inicia na definição das chamadas *áreas de influência*. A Avaliação de Impacto define em suas etapas diferentes áreas: ADA - área diretamente afetada; AID - Área de Impacto direto; e Área de Influência Indireta. Essas áreas se relacionam com os efeitos de uma obra ou atividade. Como exemplo, na construção de uma rodovia, a ADA é a área onde passa a estrada, a AID abrange a área de servidão, o entorno da rodovia e infraestruturas de apoio, e a AIi geralmente abrange os municípios por onde atravessa o empreendimento.

Como já citado, há uma argumentação no PL 2.159 para considerar como responsabilidade do empreendedor apenas os impactos diretos do empreendimentos, ou seja, apenas os efeitos que são consequência da operação da obra (ex.: impacto da poluição atmosférica de uma rodovia) e para desconsiderar efeitos indiretos (ex.: desmatamento induzido pela rodovia).

O texto do PL foca em considerar como impactado apenas populações localizadas na ADA ou na AID, ou seja, apenas aquelas que foram deslocadas ou que residem muito próximo, ignorando quem está na All. Porém quando no caso de indígenas, ribeirinhos, quilombolas e outras comunidades tradicionais, as especificidades culturais de tais grupos sociais devem ser consideradas. Assim, o foco no caso, não é se os efeitos são diretos ou indiretos, e o quanto estes são significantes, ou seja, a magnitude de sua importância (chamada também de significância). Dois exemplos clássicos na Amazônia são: o aumento do desmatamento pela abertura (ou asfaltamento) de rodovias, e os impactos na pesca artesanal a jusante de hidrelétricas. Mesmo localizados fora dessas distâncias estabelecidas, esses impactos têm alta importância e minam os modos de vida e as relações de coexistência que possuem com os ecossistemas onde vivem. Assim, quando se trata de povos e comunidades que possuem relação de interconexão com ambiente que podem ser afetados por uma obra ou atividade, sempre será um caso de alta significância, afinal são direitos que reconhecem suas culturas garantidos pela Constituição Federal e outros marcos regulatórios nacionais e internacionais.

Outros artigos do PL 2.159 também mostram tentativas de restringir a participação social (art. 36, por exemplo) , demandando o órgão licenciador a justificar quando é necessário mais de uma audiência pública. No caso de populações indígenas e comunidades tradicionais (PICTs), processos de consulta livre, prévia e informada devem ocorrer nos territórios, com linguagem acessível e respeito a protocolos autônomos - o que não devem ser confundidos com audiências públicas nas sedes municipais, como geralmente ocorrem.

Por fim, outro ponto de atenção é a proposta de modificar a lei do SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação (UC) - com a retirada do trecho que regula a participação do ICMBio (órgão que realiza a gestão das UCs) com a Autorização de Licenciamento Ambiental (art. 58), nos casos da área diretamente afetada pela obra sobrepor as UCs, ou zona de amortecimento (atualmente de 3k m a partir dos limites).

É importante lembrar que na Amazônia há muitas comunidades ribeirinhas, indígenas e outras comunidades tradicionais que moram dentro de Unidades de Conservação de uso sustentável, como as RESEX – Reservas Extrativistas. Tal medida pode impactar diretamente essas comunidades.

Foram discutidos alguns dos muitos pontos preocupantes no Projeto de Lei 2.519, que pode representar um enorme retrocesso à Política Ambiental Brasileira e agravar o cenário de violação de direitos territoriais e socioambientais do país.

Texto: Renata Utsunomiya

Revisão: Brent Millikan

GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental | gt-infra.org.br



Maio de 2025