



Instituto dos Advogados Brasileiros

COMISSÃO PARA O PACTO GLOBAL E ESTUDOS SOBRE A AGENDA 2030 DA ONU

Indicação nº 20/2025

Indicante: Valéria Tavares de Sant'Anna

Relatores: Adriana Amaral, Adriana Santos, Margarida Pressburger, Paulo Maltz

EMENTA: Análise à Indicação nº 20/2025, referente ao PL nº 2.159/202, que dispõe sobre a flexibilização ou dispensa de licenciamento ambiental, estabelecendo normas e outras providências.

APRESENTAÇÃO

1 - A Indicação de Parecer nº 20/2025, da lavra da consóror Valéria Tavares de Sant'Anna, traça um consistente panorama da questão ambiental sob o prisma jurídico, sociológico e filosófico que nos convida à reflexão da importância da insurgência ao Projeto de Lei nº 2.159/2021, recentemente aprovado pelo Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados para a continuidade do processo legislativo.

2 - A indicante discorreu cuidadosamente sobre a necessária e importante abertura de espaço para a cooperação das comissões que mencionou e que, de forma direta ou indireta, têm como objeto questões correlatas ao tema da proteção ao meio



Instituto dos Advogados Brasileiros

ambiente e seus reflexos.

3 - No entanto, dada a urgência da manifestação institucional, requerida e aprovada em sessão realizada no dia 28 de maio de 2025, a apresentação de parecer ficou restrita à Comissão de Direito Constitucional, à Comissão de Direito Ambiental e à Comissão para o Pacto Global e Estudos sobre a Agenda 2030 da ONU, fato que não pode afastar o estabelecimento de uma troca contínua, construtiva e cooperativa. Por essa razão, na mesma sessão, foi realizada a proposta de formação de uma “Oficina Insurrecional Viva - um espaço acadêmico de intervenção e regeneração hermenêutica, que nasce da escuta do fato social vivo, onde o Direito reencontra sua função original: a escuta ativa das dores, demandas e saberes que brotam da vida concreta e plural do mundo”, de livre acesso às comissões que tenham relação conexa com a proposta.

4 - E é em sinergia com esse espírito que o presente parecer se estabelece, não como reação a um projeto de lei, mas com o objetivo de transformar o processo legislativo neste marco de reinvenção do próprio Direito, enquanto prática transdisciplinar, sensível, “micelial”, como propõe Dra. Valéria, e enraizada no que chamou de “cosmovisões plurais dos povos da Terra” e pelo qual passo a me manifestar, em nome dos que contribuíram para a elaboração do presente parecer, como a consóror Margarida Pressburger, Adriana Santos e o confrade Paulo Maltz.

INTRODUÇÃO

5 - De acordo com a Ementa, o PL nº 2.159/2021 “**dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências**” e a explicação da referida Ementa, por sua vez, discorre



Instituto dos Advogados Brasileiros

que o PL, em análise: “**Estabelece normas gerais para o licenciamento de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz de causar degradação do meio ambiente**”¹.

6 - Os dispositivos mencionados na ementa ao PL 2.159/2021 estão, para efeito de análise, abaixo descritos:

- O §1º do inciso IV do art. 225 da Constituição Federal

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

(...)

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

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

- Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 - Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

¹ Senado Federal. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785#tramitacao_10234850 Acesso em: 02.06.2025.



Instituto dos Advogados Brasileiros

- Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 - Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.

7 - Como instrumento *a priori*, norteador da proteção de direitos fundamentais, a Constituição Federal já encerra em si a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. E, para que isso ocorra é, portanto, imprescindível que exista o processo de licenciamento ambiental que, em cada caso, deverá cumprir o tempo necessário para, ao final da análise, ser feita a manifestação de autorização ou negação da instalação de obra ou atividade que impacte o meio ambiente.

8 - Mas se, por um lado, a própria Constituição Federal mencionada, já deveria ter a força para o impedimento da flexibilização ou dispensa de licenciamento, pretendidos pelo PL 2.159/2021, a indicação muito bem justifica sua insurgência sob os auspícios de uma “hermenêutica-sistêmica”, onde destaca que estamos em um “contexto civilizatório em crise, marcado pela intensificação das mudanças climáticas, colapso ecológico e desestruturação dos fundamentos normativos do Estado Democrático de Direito”, destacando que o licenciamento é um “instrumento, fundamental para a proteção de direitos difusos e coletivos, especialmente os ligados às futuras gerações, à biodiversidade e às comunidades tradicionais”.

9 - Nesse sentido, além das previsões legais de âmbito nacional, a indicante destaca que os acordos internacionais precisam ser respeitados, como aqueles firmado no âmbito do debate do “Pacto Global, da Declaração sobre as Gerações Futuras da UNESCO e da Agenda 2030 da ONU, por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial os ODS 13 (ação contra a mudança global do clima) e ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes), que impõem à legislação nacional uma compatibilidade com os compromissos de justiça climática, equidade intergeracional e proteção integral da vida”.



Instituto dos Advogados Brasileiros

10 - Ainda nessa senda de uma hermenêutica-sistêmica, a indicante nos apresenta diversas Convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT, com suas respectivas justificativas, como é o caso, por exemplo, da **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais (1989)**, que reconhece os direitos dos povos indígenas à consulta livre, prévia e informada sobre quaisquer medidas legislativas ou administrativas que os afetem diretamente; dentre outras que menciona, onde aponta que “a violação ou desconsideração dessas convenções implica em responsabilidade internacional do Estado brasileiro e enfraquece o compromisso com os direitos humanos universais, uma vez que o meio ambiente saudável é condição de efetivação dos demais direitos”.

11 - Há, na indicação, a argumentação no sentido de que a aprovação de qualquer medida de flexibilização ou dispensa de licenciamento ambiental implicará em um retrocesso que certamente comprometerá a existência de um meio-ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras, sendo compromisso do poder público e da coletividade a sua defesa e preservação.

12 - E, diante disso, apresenta o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, nos elencando algumas jurisprudências específicas da matéria ambiental, cujo entendimento é de que “o princípio da proibição do retrocesso é um corolário da proteção aos direitos fundamentais”. Pela importância e registro, vale a pena reproduzir o que já consta da Indicação, sob análise:

- “ADI 3542/2009 O STF considerou inconstitucional decreto que enfraquecia unidades de conservação, reafirmando que retrocessos em proteção ambiental não são permitidos sem justificativa que assegure os direitos mínimos.
- ADI 4903/2012 (Código Florestal) Ainda que tenha validado a lei, o STF sublinhou que a legislação ambiental não pode ignorar o princípio da proibição do retrocesso, devendo sempre buscar o equilíbrio entre desenvolvimento e proteção ambiental.



Instituto dos Advogados Brasileiros

- ADI 1946 Reforçou o caráter fundamental do direito ao meio ambiente equilibrado, estabelecendo que normas legais não podem promover retrocessos que prejudiquem a proteção constitucionalmente garantida”.

13 - Destaca-se, ainda, a convocação da indicante para que sejam trilhados “Caminhos para um Novo Paradigma Normativo”, cujos objetivos transcrevo:

Defende-se uma escuta ampliada, por meio de audiências públicas reais e efetivas, com a participação de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, universidades, conselhos profissionais, Defensorias Públicas e Ministério Público. A construção normativa deve ser orientada pela ética da responsabilidade (Hans Jonas), pela justiça intergeracional (Amartya Sen), pelo cuidado com a Terra (Thomas Berry, Cullinan), e por uma visão sistêmica do Direito como mediação viva entre humanidade e natureza. É preciso instaurar uma nova cultura jurídica baseada no princípio do cuidado, no reconhecimento da vulnerabilidade e na centralidade da vida. O Direito Ambiental não pode ser visto como entrave, mas como horizonte ético e civilizatório para a regeneração das relações humanas com a Terra.

14 - Por fim, defende e propõe que os “colapsos experimentados no Antropoceno demandam um movimento coletivo de pensamento e atuação, com base na construção de um trabalho mínimo comum, que reúna:

- A. as especializações do saber jurídico: constitucional, ambiental, filosófico, empresarial, trabalhista, cooperativo, dos direitos humanos, dos povos originários e tradicionais;
- B. o diálogo transversal com as ciências sociais, ecológicas, políticas e espirituais;
- C. as epistemologias ameríndias, afro-diaspóricas e ancestrais, que guardam memórias de justiça invisibilizadas pelo modelo moderno-ocidental de produção normativa.”



Instituto dos Advogados Brasileiros

FUNDAMENTOS E RECOMENDAÇÕES

15 - A indicação nº 20/2025, sob análise, é apresentada com sólidos fundamentos que, inclusive, justificam o requerimento da sua anexação ao presente parecer para que conste dos anais do Instituto dos Advogados Brasileiros, sobretudo, porque vai além da análise dos textos jurídicos, nos apresentando um olhar disruptivo para o modo de construir o Direito, propondo, dentre outras coisas, a escuta e a hermenêutica sistêmica como partes do processo integrativo da formação legislativa.

16 - Sendo assim, diante das inconsistências, omissões e riscos apontados na indicação e referenciados ao longo do presente parecer, especialmente no que tange à violação de compromissos constitucionais e internacionais em matéria ambiental, de direitos humanos e de justiça intergeracional, objetivamente, apresentamos, como contribuição, os seguintes encaminhamentos e recomendações:

- I. Instar o Parlamento brasileiro a incluir no processo legislativo relativo ao Projeto de Lei nº 2.159/2021 o respeito aos tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, em especial aqueles relacionados ao meio ambiente, aos direitos dos povos indígenas e tradicionais, e à proteção das gerações futuras, tais como o Acordo de Escazú, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e a Declaração sobre as Gerações Futuras (ONU, 2024);
- II. Reforçar a necessidade de consideração da exegese constitucional consolidada pelos tribunais brasileiros, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, ao longo dos 17 anos em que o tema do licenciamento ambiental esteve em debate informal e institucional, com produção jurisprudencial relevante que:
 - Afirma o princípio da precaução como elemento estruturante do licenciamento ambiental;



Instituto dos Advogados Brasileiros

- Reconhece o pluralismo jurídico como expressão da diversidade normativa no Estado Democrático de Direito;
 - Estabelece a vedação ao retrocesso socioambiental como cláusula constitucional implícita (vide, entre outros, a ADPF 708/DF, e decisões no âmbito das ADIs 3239/DF, 3476/DF, 4737/DF, 6513/DF, 6808/DF e o RE 627.189 – Tema 708);
- III. Determinar a reinclusão, no processo de licenciamento ambiental, da análise técnica especializada e multidisciplinar, com participação efetiva de instituições públicas como IBAMA, ICMBio, Embrapa e órgãos ambientais estaduais e municipais. O atual texto do PL desconsidera essa expertise ao substituí-la por um modelo autodeclaratório que, além de inconstitucional, fragiliza o controle ambiental e compromete os direitos coletivos;
- IV. Requisitar à Embrapa a elaboração de estudo técnico-científico sobre a viabilidade econômica, social e ecológica de recuperação e uso produtivo de áreas já desmatadas no país, especialmente aquelas em situação de abandono ou subutilização. Esse estudo deve considerar o dado alarmante de que apenas 2% do desmatamento atual decorre de atividades do agronegócio formal, evidenciando a existência de alternativas sustentáveis à expansão sobre novas áreas nativas;
- V. Estabelecer, como critério vinculante no processo legislativo, a escuta ativa e vinculante de povos e comunidades tradicionais, conforme previsto no direito à consulta prévia, livre e informada (Convenção nº 169 da OIT), e na perspectiva da justiça cognitiva e epistêmica — reconhecendo os saberes locais e os vínculos espirituais e existenciais com os territórios como fundamentos legítimos de normatividade e governança ambiental;
- VI. Reafirmar a centralidade da justiça intergeracional, ecológica e participativa como horizonte ético-normativo da legislação ambiental no Brasil, em consonância com a Agenda 2030 da ONU (ODS 13, 15 e 16), e com os compromissos firmados na Cúpula do Futuro (ONU, 2024).



Instituto dos Advogados Brasileiros

Maio de 2025.

Adriana Amaral

Adriana Santos

Margarida Pressburger

Paulo Maltz

Comissão para o Pacto Global e Estudos sobre a Agenda 2030/ONU