



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**4ª Câmara de Coordenação e Revisão**  
*Meio Ambiente e Patrimônio Cultural*  
**6ª Câmara de Coordenação e Revisão**  
*Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais*

**NOTA PÚBLICA**

As 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, tendo em vista a tramitação no Senado Federal do Projeto de Lei nº 2159/2021 que 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, vêm a público se manifestar como se segue:

1. A Constituição Federal de 1988 consagrou capítulo específico ao Meio Ambiente, definindo-o como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” e impondo “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Dentre os instrumentos para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal estabeleceu a exigência do estudo de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, na forma da lei.
2. A Constituição Federal reconheceu, aos povos indígenas, “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. Estabeleceu também que as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas “destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.
3. Os territórios das comunidades quilombolas e dos povos e comunidades tradicionais, gozam também de proteção, segundo a Convenção n. 169 da OIT, visto que essenciais à valorização da diversidade étnica e à proteção de seus modos de vida e de suas culturas.
4. Destarte, o licenciamento de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz de causar degradação do meio ambiente é



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**4ª Câmara de Coordenação e Revisão**  
*Meio Ambiente e Patrimônio Cultural*  
**6ª Câmara de Coordenação e Revisão**  
*Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais*

instrumento fundamental para a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos direitos territoriais e culturais dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais.

5. Não obstante sua relevância, o Projeto de Lei nº 2159/2021, na busca de celeridade aos empreendimentos econômicos, poderá, se aprovado, fragilizar o procedimento de licenciamento ambiental, bem como tornar ineficaz o controle do estado sobre esses empreendimentos.
6. Com efeito, em Nota Técnica enviada à Comissão de Meio Ambiente e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, a 4ªCCR/MPF apontou, dentre outros aspectos, preocupação com a introdução das novas formas de licenciamento que fragilizam a proteção ao meio ambiente e vai em sentido contrário ao desenvolvimento sustentável.
7. Observa-se que dispositivos contidos no PL nº 2159/2021, caso venham a se tornar normas legais, terão graves reflexos sobre os territórios e modos de vidas de povos indígenas, comunidades quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais. Dentre outras questões, destacam-se:

- i. Limitação à manifestação das "autoridades envolvidas" (Funai, INCRA) acerca do Termo de Referência para os EIA/RIMA aos empreendimentos que estiverem a determinada distância de terras indígenas homologadas e territórios quilombolas titulados, excluindo todas as demais áreas em fases anteriores do procedimento de regularização fundiária;
- ii. Limitação à manifestação das "autoridades envolvidas" (FUNAI, INCRA) acerca do EIA/RIMA e demais estudos aos empreendimentos em cuja Área de Influência Direta encontrem-se inseridas terras indígenas homologadas e territórios quilombolas titulados. Além de excluir as terras indígenas e territórios quilombolas em fases anteriores do procedimento de regularização fundiária, desconhece que impactos indiretos podem ser tão ou mais importantes que os impactos diretos. Essa limitação também impedirá a análise de eventuais condicionantes relativas às terras indígenas e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**4ª Câmara de Coordenação e Revisão**

*Meio Ambiente e Patrimônio Cultural*

**6ª Câmara de Coordenação e Revisão**

*Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais*

territórios quilombolas que estejam localizados fora da área de influência direta;

iii. As distâncias máximas entre terras indígenas e territórios quilombolas, propostas no PL nº 2159/2021, para que seja necessária a manifestação das "autoridades envolvidas" acerca dos Termos de Referência, são inferiores àquelas atualmente previstas na Portaria Interministerial nº 60/2015, bem como não consideram os efeitos sinérgicos e cumulativos dos impactos;

iv. O Projeto de Lei é silente sobre o licenciamento de empreendimentos que atinjam territórios de povos e comunidades tradicionais, que não sejam indígenas e quilombolas.

8. Esses problemas foram bem diagnosticados pela Associação Nacional dos Procuradores da República em Nota Técnica sobre o projeto de lei, na qual abordaram, dentre outros pontos, os impactos nos povos e comunidades tradicionais:

A proposta legislativa prevê que apenas serão consideradas no licenciamento ambiental as terras indígenas homologadas e territórios quilombolas titulados. Essa previsão contraria o sistema constitucional de proteção aos povos e comunidades tradicionais e reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal que asseveram o caráter declaratório dos processos de demarcação e titulação quanto ao reconhecimento dos direitos territoriais, os quais prescindem de ato estatal para serem concretizados. Como consequência, acarreta a exclusão de cerca de 40% das terras indígenas e de 87% dos territórios quilombolas.

As disposições contidas nos artigos 39 e 40, se aprovadas, além de patentemente inconstitucionais, caminham na contramão da jurisprudência internacional acerca dos direitos dos povos e comunidades tradicionais, como se extrai, por exemplo, do caso Lhaka Honhat contra a Argentina, em 2020. A previsão viola também o direito de consulta livre, prévia e informada, contido na Constituição da República Federativa do Brasil e em tratados internacionais assinados pelo Brasil, sobretudo o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e consagrado em decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Saramaka vs. Suriname). O PL desconsidera, ainda, a valorização dos conhecimentos tradicionais e modos de vida de povos indígenas, como



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**4ª Câmara de Coordenação e Revisão**

*Meio Ambiente e Patrimônio Cultural*

**6ª Câmara de Coordenação e Revisão**

*Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais*

ocorreu recentemente com a previsão do artigo 6º, § 2º, da lei 14.119/2021, que prioriza a relevância dos serviços ecológicos providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares.

Por fim, ao estabelecer caráter não vinculativo à manifestação de instituições especializadas como a Fundação Nacional do Índio, Fundação Palmares e entidades de defesa do patrimônio cultural, o PL ofende o princípio do desenvolvimento sustentável, da integração e da eficiência, hierarquizando bens jurídicos e relevando a capacidade institucional que esses órgãos têm o dever legal de desenvolver para atenderem a suas finalidades institucionais.

9. Além de aspectos ambientais, a Nota Técnica nº 4/2021 - 4ªCCR tratou de possíveis impactos negativos dos dispositivos propostos no PL nº 2159/2021 sobre povos indígenas e comunidades quilombolas:

Em outro giro, no art. 24 não há previsão de participação dos demais órgãos envolvidos na elaboração do Termo de Referência (TR) para os estudos ambientais (Funai, Iphan etc.), mas tão somente a ressalva “ouvidas as autoridades envolvidas referidas no inciso III do caput do art. 3º desta Lei, quando couber.” Ou seja, o estudo pode não apresentar os dados mínimos necessários para uma análise adequada, impossibilitando que as autoridades envolvidas conheçam as especificidades do empreendimento e do local para poder emitir considerações acerca do empreendimento ou atividade. É necessário que haja a previsão dessa participação em estágios iniciais do licenciamento com o objetivo de garantir que o tema seja suficientemente abordado, de forma sistêmica, no estudo ambiental. O TR deficiente, por ausência de participação das autoridades envolvidas, conforme previstas participações nos art. 38 a 42, compromete, desde o início do licenciamento, os estudos (e o diagnóstico) ambientais, prejudicando todas as fases subsequentes do licenciamento ambiental.

No caso específico do art. 28, o “estudo ambiental para o conjunto” só poderia ser aceito se contemplasse os efeitos sinérgicos/cumulativos desses empreendimentos localizados na mesma área de influência.

O estudo dos efeitos sinérgicos de múltiplos empreendimentos em uma mesma área de influência -já que dispensados os estudos específicos (que se prestariam a identificar as peculiaridades e impactos de cada empreendimento) e simplificado o rito do licenciamento - é uma obrigação ambiental.

Assim, em consonância com os princípios da prevenção e da precaução, impõe-se a participação da Funai, quando houver na área de influência terra indígena com relatório de identificação aprovado pela Funai. Lembre-se,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**4ª Câmara de Coordenação e Revisão**

*Meio Ambiente e Patrimônio Cultural*

**6ª Câmara de Coordenação e Revisão**

*Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais*

nesse passo, que a portaria e o decreto homologatórios têm natureza declaratória da Terra Indígena, não constitutiva.

Ademais, com a instalação do empreendimento consolida-se a intervenção, o que tende a interferir na decisão de homologar ou não a terra indígena. E, se e quando homologada, já estarão consumados os danos à comunidade indígena. Sugere-se, do mesmo modo, em consonância com os princípios da prevenção e da precaução, que a participação da Fundação Cultural Palmares (FCP) também seja exigida quando houver na área de influência território quilombola com edital de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado.

A oitiva das autoridades envolvidas (Iphan, Funai, ICMbio e outras) não pode ter caráter consultivo apenas, mas sim vincular a decisão da autoridade licenciadora. É compreensível a proteção do processo decisório, mas há casos em que a negativa de um dos órgãos envolvidos deve vincular a decisão. O caráter meramente consultivo pretendido contraria o § 3º do art. 36 da Lei 9.985/2000, que prevê a necessidade de autorização expressa do órgão gestor de unidade de conservação potencial ou efetivamente afetada pelo empreendimento que está sendo licenciado, ao menos em relação ao licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em EIA/RIMA.

A manifestação dos órgãos envolvidos, nos termos dos art. 38 a 42, deixa de ser vinculante, não implicando prejuízo ao andamento do processo de licenciamento e nem à expedição da licença. Além disso, o prazo para manifestação é exíguo. A combinação do prazo exíguo e do fato de não ser vinculante, transforma a manifestação do órgão em peça ilustrativa do licenciamento ambiental. Na prática, a licença será concedida independentemente da manifestação do órgão ou mesmo no caso de ser uma manifestação pelo indeferimento em decorrência dos riscos ao interesse especificamente tutelado e objeto da atuação do outro braço da Administração Pública.

10. Em que pesem as alterações propostas pelos senadores que relatam a matéria na Comissão de Meio Ambiente e na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, em relação aos direitos dos povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais permaneceram inalterados os dispositivos que os fragilizam.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**4ª Câmara de Coordenação e Revisão**

*Meio Ambiente e Patrimônio Cultural*

**6ª Câmara de Coordenação e Revisão**

*Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais*

Ante o exposto, a 4ª e a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão manifestam-se firmemente no sentido da necessidade de adequação do PL nº 2159/2021 aos princípios constitucionais relativos à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos direitos territoriais e culturais dos povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00169084/2025 NOTA PÚBLICA**

.....  
Signatário(a): **LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**

Data e Hora: **14/05/2025 12:03:18**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO**

Data e Hora: **14/05/2025 12:19:50**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 728d3fde.5c5bc29e.151c18c1.c8b13862