

O NOVO MARCO LEGAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: AVANÇOS E POTENCIAIS RETROCESSOS

The new legal framework for environmental licensing in Brazil: achievements and potential reversals

Vânia Marques Marinho¹
Renato Ferreira Ribeiro Matta²

RESUMO: O objetivo desta pesquisa foi analisar o licenciamento ambiental no Brasil à luz das mudanças propostas pelo Projeto de Lei nº 2.159/2021, o qual uma vez sancionado tornou-se a Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, que visa instituir um novo marco legal para o tema. A metodologia utilizada foi o método dedutivo, com abordagem qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica, fundamentada na análise legislativa, doutrinária e documental, além do exame de estudos técnicos elaborados por instituições especializadas. A pesquisa examinou os fundamentos jurídicos do licenciamento ambiental como instrumento de controle preventivo e sua vinculação aos princípios da precaução, prevenção e função socioambiental da propriedade. Foram analisadas as novas modalidades de licença previstas no projeto, como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), a Licença Ambiental Única (LAU), a Licença de Operação Corretiva (LOC) e a Licença Ambiental Especial (LAE), bem como a previsão de renovação automática das licenças ambientais. A conclusão a que se chegou foi a de que, apesar de conter avanços pontuais, como o aumento da pena para o exercício de atividades sem licença, o projeto apresenta dispositivos que podem fragilizar a fiscalização ambiental e reduzir a efetividade do controle estatal, ao flexibilizar exigências técnicas essenciais. Diante disso, o novo marco legal pode comprometer a proteção ambiental ao se distanciar dos preceitos constitucionais. Por fim, a sanção da Lei nº 15.190/2025, ainda que marcada por vetos relevantes, inaugura uma nova etapa do licenciamento ambiental no Brasil.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Projeto de Lei nº 2.159/2021. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Análise normativa.

ABSTRACT: The objective of this research was to analyze environmental licensing in Brazil in light of the changes proposed by Bill No. 2,159/2021, which, once enacted,

¹ Doutora em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Graduada em Direito e Geologia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Desembargadora do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM). Professora de Direito da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0267479678842060>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4872-6703>. E-mail: vmarinho@uea.edu.br

² Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Graduado em Direito e Administração pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Delegado de Polícia Civil do Estado do Amazonas (PCAM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3814728914232176>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3679-462X>. E-mail: rfrm.mda25@uea.edu.br.

became Law No. 15,190 of August 8, 2025, establishing a new legal framework on the subject. The methodology employed was the deductive method, with a qualitative approach, through bibliographic research grounded in legislative, doctrinal, and documentary analysis, in addition to the examination of technical studies prepared by specialized institutions. The research examined the legal foundations of environmental licensing as a preventive control instrument and its connection to the principles of precaution, prevention, and the socio-environmental function of property. The study analyzed the new types of licenses proposed in the bill, such as the Adhesion and Commitment License (LAC), the Unified Environmental License (LAU), the Corrective Operating License (LOC), and the Special Environmental License (LAE), as well as the provision for automatic renewal of environmental licenses. The conclusion reached was that, despite containing specific improvements, such as the increase in penalties for operating without a license, the bill includes provisions that may weaken environmental oversight and reduce the effectiveness of state control by easing essential technical requirements. Therefore, the new legal framework may jeopardize environmental protection by distancing itself from constitutional principles. Finally, the enactment of Law No. 15,190/2025, although marked by significant vetoes, inaugurates a new stage of environmental licensing in Brazil.

Keywords: Environmental licensing; Bill No. 2,159/2021; Law No. 15,190, of August 8, 2025 ; Normative analysis.

INTRODUÇÃO

A crescente degradação do meio ambiente, impulsionada por atividades humanas intensivas, evidencia a urgência de aprimorar os instrumentos de proteção ambiental no Brasil. Nesse contexto, o licenciamento ambiental se consolida como um dos principais mecanismos de controle preventivo adotados pelo Estado para assegurar a compatibilização entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental. Trata-se de um procedimento administrativo essencial à verificação da viabilidade ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores, permitindo a imposição de condicionantes e a mitigação de danos aos recursos naturais.

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o licenciamento ambiental brasileiro à luz de algumas transformações propostas pelo Projeto de Lei nº 2.159/2021, que tramitava no Congresso Nacional como proposta de um novo marco legal do licenciamento ambiental e foi convertido na Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, atualmente em vigor. A proposta legislativa visa à padronização nacional dos procedimentos de licenciamento, com a introdução de novas modalidades de licença, além de mecanismos de simplificação e flexibilização do controle ambiental.

O problema central que orienta esta pesquisa consiste em verificar se as alterações sugeridas pelo novo marco legal podem fortalecer a proteção do meio ambiente ou, ao contrário, representam um retrocesso normativo que compromete a eficácia dos

princípios constitucionais ambientais, como os da precaução, prevenção e função socioambiental da propriedade.

Justifica-se este estudo pela relevância do licenciamento ambiental como instrumento de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal de 1988. Diante das possíveis ameaças de enfraquecimento do controle ambiental, a análise da proposta legislativa torna-se imprescindível para o debate público e para a formulação de políticas ambientais sustentáveis.

Será adotada a metodologia dedutiva, com abordagem qualitativa e pesquisa bibliográfica, valendo-se da análise legislativa, doutrinária e documental, a fim de confrontar os dispositivos originalmente previstos no Projeto de Lei nº 2.159/2021, convertido na Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, com os princípios e normas do Direito Ambiental brasileiro. A pesquisa também se baseará em estudos técnicos de instituições especializadas, buscando avaliar os possíveis impactos da nova legislação sobre a governança ambiental no país.

1. Licenciamento Ambiental e a Proteção do Meio Ambiente.

Milaré (2015, p. 787) ao discorrer sobre o meio ambiente e seus mecanismos legais de controle e fiscalização assim expõe:

Segundo a lei brasileira, o meio ambiente é qualificado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade ou, na linguagem do constituinte, bem de uso comum do povo, essencial a sadia qualidade de vida. Por ser de todos em geral e de ninguém em particular, inexistente direito subjetivo à sua utilização, que, à evidência, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu direito guardião o Poder Público. Para tanto, arma-o a lei de uma série de instrumentos de controle — prévios e sucessivos por meio dos quais possa ser verificada a possibilidade e regularidade de toda e qualquer intervenção projetada/desenvolvida sobre o ambiente considerado.

Depreende-se que o licenciamento ambiental consolida-se como um dos principais instrumentos de controle preventivo capazes de dar efetividade à condição do meio ambiente como patrimônio público e bem de uso comum do povo. Ao condicionar a utilização dos recursos naturais à prévia autorização administrativa, esse procedimento se revela essencial para avaliar a viabilidade das atividades potencialmente poluidoras e estabelecer medidas de mitigação e compensação dos impactos. Assim, o licenciamento não se restringe a um simples ato administrativo, mas representa uma materialização

concreta do dever estatal de zelar pelo equilíbrio ecológico e pela qualidade de vida da coletividade.

Ainda seguindo a análise de Milaré (2015, p. 788) antes de se alcançar o conceito de licenciamento ambiental, se faz necessário distinguir autorizações e licenças, pois constituem espécies de atos administrativos destinados à outorga de direitos, distinguindo-se pela sua natureza jurídica. Enquanto a autorização se caracteriza como ato discricionário e precário, permitindo que a autoridade competente, conforme critérios de conveniência e oportunidade, faculte ao administrado o exercício de atividade antes proibida, a licença, por sua vez, reveste-se de natureza vinculada e definitiva, impondo ao Poder Público o dever de concedê-la uma vez atendidos todos os requisitos legais pertinentes. A autorização pode ser livremente revogada, ao passo que a licença, uma vez expedida, goza de presunção de definitividade, só podendo ser anulada em casos de ilegalidade na expedição, descumprimento das condições estabelecidas ou interesse público superveniente, situação que pode ensejar indenização. Nesse contexto, considera-se que a autorização possui natureza constitutiva e a licença, natureza declaratória de um direito já existente.

Machado (2013, p. 320) assim explana sobre licenciamento ambiental:

A Lei Complementar 140, de 8.12.2011, trata principalmente dois temas: repartição das ações administrativas dos entes federados e exercício do licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental é conceituado 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 (art. 2º, I).

O licenciamento ambiental destina-se a licenciar atividade ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, isto é, a atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera (art. 3a da Lei 6.938/1981).

Ainda seguindo na doutrina de Machado (2013, p. 322) é exposto essa diferenciação entre autorização e licença administrativo:

Licença e autorização - no Direito brasileiro - são vocábulos “empregados sem rigor técnico”. O emprego na legislação e na doutrina do termo “licenciamento” ambiental não traduz necessariamente a utilização da expressão jurídica “licença”, em seu rigor técnico.

Não há na “licença ambiental” o caráter de ato administrativo definitivo; e, portanto, com tranquilidade, pode-se afirmar que o conceito de “licença”, tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão “licença ambiental”.

A distinção entre autorização e licença no direito administrativo é crucial para entender o licenciamento ambiental. O termo licença ambiental se afasta do rigor técnico-jurídico da licença administrativa tradicional. A Lei Complementar 140/2011 define o licenciamento ambiental como um procedimento administrativo para licenciar atividades ou empreendimentos que utilizam recursos ambientais, sejam eles poluidores efetivos ou potenciais, ou capazes de causar degradação ambiental. Importante ressaltar que, apesar do nome, a licença ambiental não possui o caráter de ato administrativo definitivo que se esperaria de uma licença em seu sentido estrito no direito brasileiro. Assim, embora o licenciamento ambiental envolva a concessão de um direito para desenvolver atividades, ele se configura mais como um procedimento contínuo de controle e acompanhamento do que como um ato único e irrevogável, dada a dinâmica e a complexidade das interações com o meio ambiente.

Milaré (2015, p.789) observa que, embora sejam recorrentes as críticas quanto à morosidade e à rigidez do processo de licenciamento ambiental, essas manifestações muitas vezes se referem a dificuldades que decorrem da própria complexidade técnica do procedimento e dos impasses entre órgãos ambientais e outras áreas do governo. Destaca que, apesar dessas queixas, o licenciamento permanece como instrumento indispensável à efetivação do princípio da precaução e ao cumprimento do dever constitucional de proteger o meio ambiente como patrimônio comum da coletividade, sendo, portanto, responsabilidade indeclinável do Poder Público

Ainda seguindo no entendimento de Milaré (2015, p. 789), a necessidade de estabelecer limites para as atividades econômicas decorre diretamente do texto constitucional e da atribuição do Estado de assegurar o equilíbrio ecológico, não se tratando de escolha discricionária. Assim, é equivocado supor que a preservação ambiental se oponha ao progresso nacional, já que a manutenção da qualidade ambiental constitui precisamente o alicerce sobre o qual se sustenta qualquer projeto de desenvolvimento, sendo imprescindível que as atividades humanas sejam compatibilizadas com a preservação desse patrimônio coletivo.

Milaré (2015, p 790) explica que o licenciamento ambiental caracteriza-se como um procedimento administrativo complexo, estruturado em uma sucessão encadeada de atos normativos e técnicos, destinados a autorizar empreendimentos ou atividades que possam causar alterações no meio ambiente. O autor esclarece que a licença corresponde ao ato administrativo final desse processo, fixando condições, restrições e medidas de controle que devem ser rigorosamente observadas pelo empreendedor. Acrescenta que,

embora o licenciamento se configure como um todo indivisível, sua execução pode ser fracionada nas etapas de Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, cada qual com papel específico na regularização ambiental.

O licenciamento ambiental, conforme delineado por Milaré (2015) e Machado (2013), revela conexão com princípios fundamentais do Direito Ambiental, em especial o princípio da prevenção, que orienta a necessidade de avaliação prévia e contínua dos riscos ambientais associados a atividades potencialmente poluidoras. Ao exigir que o uso de recursos naturais seja condicionado à anuência do Poder Público e acompanhado de medidas de controle e mitigação, esse instituto também concretiza o princípio da precaução, que impõe ao administrador público o dever de agir mesmo diante de incertezas científicas quanto à extensão dos impactos ambientais. Ademais, a concepção do meio ambiente como bem de uso comum do povo e patrimônio público, destacada pelos autores, encontra respaldo no princípio da função socioambiental, segundo o qual o exercício de direitos econômicos deve estar subordinado ao interesse coletivo e ao equilíbrio ecológico, fundamentos expressamente previstos no art. 225, § 1º, inciso IV³, bem como nos arts. 5º, XXIII⁴, e 170, inciso VI⁵, da Constituição Federal de 1988.

Quanto ao princípio da prevenção Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 240) afirmam:

O princípio da prevenção opera com o objetivo de antecipar a ocorrência do dano ambiental na sua origem (conforme destacado na passagem do Preâmbulo da Convenção sobre Diversidade Biológica), evitando-se, assim, que o mesmo venha a ocorrer. Isso em razão de as suas causas já serem conhecidas em termos científicos. A título de exemplo, já se sabe que a retirada da mata ciliar provoca a perda da biodiversidade e o assoreamento dos rios, entre outras consequências.

Ainda Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 243) esclarecem:

O instrumento do estudo de impacto ambiental talvez seja o melhor exemplo prático de operacionalização do princípio da prevenção, uma vez que se trata de instrumento administrativo para identificar a ocorrência de danos ambientais de forma antecipada, tornando possível a adoção de medidas preventivas para evitar a sua ocorrência ou ao menos sua mitigação.

³ 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.

⁴ A propriedade atenderá a sua função social.

⁵ Art. 170, VI. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

O estudo prévio de impacto ambiental⁶ (EIA) mantém relação intrínseca com o licenciamento ambiental, na medida em que constitui instrumento técnico essencial para a avaliação da viabilidade ambiental de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação. Ao subsidiar o processo de licenciamento, o EIA fornece informações detalhadas sobre os impactos, alternativas e medidas mitigadoras, possibilitando que o órgão competente delibere, de forma fundamentada, acerca da concessão da Licença Prévia e das etapas subsequentes do procedimento administrativo, nos termos do artigo 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, do artigo 10 da Lei nº 6.938/1981 e da Resolução CONAMA nº 01/1986.

Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 248), explanando sobre o princípio da precaução, o qual também se relaciona com o licenciamento ambiental:

O seu conteúdo normativo estabelece, em linhas gerais, que, diante da dúvida e da incerteza científica a respeito da segurança e das consequências do uso de determinada substância ou tecnologia, o operador do sistema jurídico deve ter como fio condutor uma postura precavida, interpretando os institutos jurídicos que regem tais relações sociais com a responsabilidade e a cautela que demanda a importância existencial dos bens jurídicos ameaçados (vida, saúde, qualidade ambiental e até mesmo em alguns casos, a dignidade da pessoa humana), inclusive em vista das futuras gerações.

Segundo Milaré (2015), a propriedade, embora reconhecida como direito fundamental, não é um direito absoluto e inatingível, devendo seu exercício ser condicionado ao bem-estar social e à preservação ambiental. O autor destaca que prevalece, na atualidade, uma concepção em que o domínio sobre a terra está vinculado ao respeito aos interesses coletivos e às gerações futuras, configurando uma nova compreensão do direito de propriedade, compatível com o paradigma socioambiental.

A função socioambiental da propriedade impõe limites ao uso dos bens, o que se concretiza por meio de instrumentos como o licenciamento ambiental, que condiciona a exploração de recursos ao interesse coletivo e à proteção ecológica.

2. O Novo Marco Legal do Licenciamento Ambiental no Brasil

O Novo Marco Legal do Licenciamento Ambiental no Brasil, formalizado por meio da Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025 — originalmente apresentada como Projeto de Lei nº 2.159, de 2021 — representa uma tentativa de reestruturar e uniformizar o processo de concessão de licenças ambientais em âmbito nacional.

⁶ O estudo prévio de impacto ambiental é um levantamento técnico que identifica e avalia os efeitos que uma obra ou atividade pode causar no meio ambiente, indicando medidas para prevenir ou reduzir esses impactos.

O Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, que estabelece a nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental no Brasil, teve origem no Projeto de Lei nº 3.729/2004 e após mais de 15 anos de tramitação na Câmara dos Deputados, o texto foi aprovado em 2021 e encaminhado ao Senado Federal sob a numeração atual. (BRASIL, 2021a)

No Senado, o projeto foi objeto de intensos debates nas comissões de Meio Ambiente (CMA) e Agricultura (CRA), tendo o texto sido aprovado no plenário do Senado no dia 20 de maio de 2025, com 29 emendas incorporadas ao substitutivo. (BRASIL, 2021a)

De volta à Câmara dos Deputados, o projeto foi recebido oficialmente em 28 de maio de 2025, tendo sido na data de 17 de julho de 2025, aprovado o texto final em turno único, acolhendo as emendas do Senado. Concluída a tramitação legislativa, o projeto seguiu para sanção presidencial, restando ao Executivo decidir sobre a promulgação integral ou com vetos. (BRASIL, 2021b)

Entre os principais pontos da proposta, destaca-se a criação de novas modalidades de licença, conforme estabelece seu artigo 5º:

Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licença:

I – Licença Prévia (LP);

II – Licença de Instalação (LI)

III – Licença de Operação (LO);

IV – Licença Ambiental Única (LAU);

V – Licença por Adesão e Compromisso (LAC);

VI – Licença de Operação Corretiva (LOC).

VII – Licença Ambiental Especial (LAE). (grifos nossos)

A legislação anterior já previa a licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO). Contudo, o Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, posteriormente convertido na Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, inovou ao instituir mais quatro modalidades de licença ambiental, as quais são assim definidas em seu artigo 3º:

XXVII – Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC): licença que atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento que observe as condições previstas nesta Lei, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora;

XXVIII – Licença Ambiental Única (LAU): licença que, em uma única etapa, atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação e, quando necessário, para a sua desativação;

XXXII – Licença de Operação Corretiva (LOC): licença que, observadas as condições previstas nesta Lei, regulariza atividade ou

empreendimento que esteja operando sem licença ambiental, por meio da fixação de condicionantes que viabilizam sua continuidade em conformidade com as normas ambientais;

XXVI – Licença Ambiental Especial (LAE): ato administrativo expedido pela autoridade licenciadora que estabelece condicionantes que deverão ser observadas e cumpridas pelo empreendedor para localização, instalação e operação de atividade ou de empreendimento estratégico, ainda que utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente;

Ao discorrer sobre a Licença ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) Tardivo e De Souza Silva (2023, p. 76):

A Licença por Adesão e Compromisso (LAC) é uma modalidade de licenciamento simplificado aplicada a empreendimentos de baixo impacto ambiental. Nesse caso, o empreendedor se compromete a cumprir as normas ambientais estabelecidas para sua atividade por meio de uma declaração formal. A LAC agiliza o processo de licenciamento ao dispensar avaliações técnicas detalhadas por parte do órgão ambiental, desde que o empreendedor se responsabilize pelo cumprimento das exigências.

Ainda Tardivo e De Souza Silva (2023, p. 76):

A Licença Ambiental Única (LAU) é um tipo de licença que engloba em um único documento as etapas de licenciamento prévio, de instalação e de operação de um empreendimento. Ela permite que o empreendedor obtenha todas as autorizações necessárias para iniciar e operar sua atividade de forma integrada, facilitando o processo burocrático e garantindo o cumprimento das exigências ambientais.

Seguindo na análise de Tardivo e De Souza Silva (2023, p. 76):

A Licença de Operação Corretiva (LOC) é uma modalidade de licença emitida quando um empreendimento em operação é identificado como não estando em conformidade com as normas ambientais. A LOC estabelece prazos e medidas corretivas que devem ser adotadas para que o empreendimento se adeque às exigências legais e ambientais. Ela permite que o empreendedor regularize a situação e opere de acordo com as diretrizes ambientais estabelecidas.

Depreende-se do exposto uma tendência à flexibilização e à desburocratização do licenciamento ambiental por meio da criação dessas novas modalidades, bem como a busca por um licenciamento mais ágil e eficiente.

Entretanto, há algumas posições contrárias, por exemplo, ao discorrer sobre a Licença Ambiental Especial (LAE) o Observatório do Clima (2025, p. 2) expõe:

O texto cria uma modalidade de licença por pressão política, que abrangerá inclusive os empreendimentos sujeitos a EIA. A partir da caracterização do interesse estratégico, gera-se processo simplificado monofásico. A LAE irá desestruturar todo o processo de licenciamento ambiental por submeter a sistemática de análise a interesses políticos,

inclusive com prejuízo aos empreendedores que entraram com pedido de licenciamento antes. É uma medida contrária aos princípios da administração pública, como o da impessoalidade, moralidade e eficiência, e nefasta para a Política Nacional do Meio Ambiente.

Conforme analisam Glezer *et al.* (2024, p. 9) a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) tem sido alvo de críticas por representar uma modalidade de licenciamento ambiental que prescinde da análise técnica individualizada dos impactos. Fundamentada na simples autodeclaração do empreendedor, a LAC aplica condicionantes padronizadas previamente definidas, o que esvazia o controle concreto das atividades potencialmente poluidoras e reduz a efetividade dos instrumentos de prevenção ambiental

Fiocruz (2025, p. 4) sobre a Licença por Adesão e Compromisso (LAC)

A adoção do Licenciamento por Adesão e Compromisso (LAC), prevista no projeto, representa um ponto crítico, ao permitir a concessão automática de licenças ambientais com base exclusivamente na autodeclaração do empreendedor, sem a exigência de análise técnica prévia por parte dos órgãos competentes. Essa flexibilização enfraquece a capacidade do Estado de regular e controlar atividades com potencial de causar danos à saúde e ao meio ambiente. Na ausência de avaliação técnica qualificada, empreendimentos que envolvem a emissão de poluentes, resíduos tóxicos ou geram impactos indiretos como a contaminação de solos e águas, degradação de ecossistemas ou exposição a riscos sanitários podem operar sem o necessário diagnóstico de risco. Tal medida afronta o princípio da precaução — fundamental na Política Nacional do Meio Ambiente e nos marcos legais do SUS — e desconsidera o Art. 7º da Resolução CONAMA nº 1/1986, que determina a atuação de equipes técnicas multidisciplinares na análise de impactos ambientais. Além disso, mostra-se incompatível com a Lei nº 8.080/1990, que atribui ao SUS a responsabilidade de formular políticas voltadas à redução de riscos à saúde decorrentes das condições ambientais e produtivas.

Glezer *et al.* (2024, p. 8), agora sobre a Licença Ambiental Única (LAU) consiste em uma modalidade de licenciamento que concentra, em um único ato administrativo, todas as etapas do licenciamento ambiental – prévia, de instalação e de operação. Embora essa proposta tenha o apelo da simplificação procedimental, ela levanta sérias preocupações quanto à redução da eficácia na avaliação dos impactos ambientais, especialmente em atividades de médio ou alto potencial poluidor. ao suprimir a estrutura trifásica prevista na Resolução CONAMA nº 237/1997, a LAU enfraquece um dos pilares do licenciamento ambiental brasileiro: a análise progressiva e escalonada do risco ambiental. A unificação das etapas pode inviabilizar o monitoramento eficaz e a imposição de condicionantes específicas em momentos distintos do ciclo de vida do empreendimento

Outro ponto de crítica ao novo modelo de licenciamento ambiental originalmente previsto no Projeto de Lei nº 2.159/2021 — e posteriormente incorporado na Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025 — diz respeito à previsão de renovação automática de licenças ambientais, sem a necessária reavaliação técnica por parte dos órgãos competentes (art. 7º, § 4º).

O artigo 7º da Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025 prevê:

Art. 7º Quando requerida a renovação da licença ambiental com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, ficará este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora.

§ 4º A licença ambiental de atividade ou de empreendimento caracterizado como de baixo ou médio potencial poluidor e pequeno ou médio porte, por ato próprio da autoridade licenciadora, pode ser renovada automaticamente, por igual período, sem a necessidade da análise prevista no § 2º deste artigo, a partir de declaração eletrônica do empreendedor que ateste o atendimento simultâneo das seguintes condições:

§ 5º Na hipótese de LP, a renovação automática prevista no § 4º deste artigo pode ser aplicada por uma vez, limitada a 50% (cinquenta por cento) do prazo original.

Segundo a Nota Técnica elaborada pelo Instituto Socioambiental (ISA) e pelo Observatório do Clima (OC) (2023, p. 16), a previsão de renovação automática da licença ambiental com base em mera autodeclaração do empreendedor, constante dos §§ 4º e 5º do art. 7º do Projeto de Lei nº 2.159/2021 e mantida na Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025 (art. 7º, §§ 4º e 5º), é considerada inadequada por tratar-se de disposição desnecessária, pois o *caput* do próprio artigo já assegura a prorrogação da licença caso o pedido seja feito com antecedência mínima de 120 dias, conforme também previsto na Resolução Conama nº 237/1997. Além disso, a medida suprime a imprescindível análise técnica do órgão ambiental sobre a efetividade das condicionantes e o cumprimento das obrigações legais, o que compromete o objetivo central do licenciamento ambiental. Seguindo na análise da Nota Técnica a proposta ainda fragiliza a atuação fiscalizatória dos órgãos licenciadores, estimula o descumprimento de condicionantes e gera insegurança jurídica, abrindo margem para judicializações. A Nota ressalta, ainda, que esse tipo de flexibilização pode contribuir para desastres socioambientais, como os rompimentos de barragens ocorridos em Mariana e Brumadinho.

Ainda sobre a renovação automática, o Observatório do Clima (2025, p. 26) sugere o veto presidencial sob o seguinte fundamento:

A renovação das licenças ambientais de forma automática sem análise prévia da autoridade competente, por meio da declaração do empreendedor, pode não refletir a realidade sobre os impactos

ambientais dos empreendimentos supervenientes à concessão da licença, sobretudo para LI e LO, podendo acarretar em danos ambientais concretos. Ainda, prejudica o endereçamento dos impactos negativos, a resolução de intercorrências e a salvaguarda de direitos, deveres e políticas públicas aplicáveis. O cumprimento (ou não) das condicionantes depende de avaliação/análise do órgão licenciador competente. Em outras palavras, é inaceitável haver renovação automática sem qualquer manifestação do licenciador.

Assim, a previsão de renovação automática da licença ambiental com base em mera autodeclaração do empreendedor, inicialmente proposta nos §§ 4º e 5º do art. 7º do Projeto de Lei nº 2.159/2021 e posteriormente incorporada, sem alterações substanciais, pela Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025 (art. 7º, §§ 4º e 5º), tem sido objeto de críticas por comprometer a eficácia do licenciamento ambiental.

Outro ponto de crítica relevante ao Projeto de Lei nº 2.159/2021 diz respeito ao art. 9º, que estabelecia hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para diversas atividades. Tal previsão foi mantida na Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025 (art. 9º):

Art. 9º Quando atendido ao previsto neste artigo, não são sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades e empreendimentos: I – cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes; II – pecuária extensiva e semi-intensiva; III – pecuária intensiva de pequeno porte, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei; IV – pesquisa de natureza agropecuária, que não implique risco biológico, desde que haja autorização prévia dos órgãos competentes e ressalvado o disposto na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.

Um ponto positivo do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, mantido na Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, foi o aumento da pena prevista no art. 60 da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998). Antes, a pena era de detenção de um a seis meses, ou multa, ou ambas cumulativamente; com a alteração, passou a ser de detenção de seis meses a dois anos, e multa, ou ambas as penas cumulativamente, fortalecendo o caráter dissuasório da norma penal ambiental:

Art. 62. A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), passa a vigorar com as seguintes alterações:
“Art. 60. Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa, ou ambas as penas, cumulativamente. Parágrafo único. A pena é aumentada até o dobro se o licenciamento da atividade ou do empreendimento for sujeito ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental.”

Embora o Projeto de Lei nº 2.159/2021 apresentasse avanços pontuais — como o aumento da pena para a infração de funcionamento de atividades sem licença ambiental, conferindo maior gravidade à conduta prevista no art. 60 da Lei de Crimes Ambientais

(Lei nº 9.605/1998) —, também suscitava preocupações relevantes. Essas preocupações foram em grande parte incorporadas na Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, especialmente quanto à possibilidade de dispensa de licenciamento para atividades potencialmente impactantes, como o cultivo agrícola e a pecuária, conforme dispõe o art. 9º da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

A tramitação do Projeto de Lei nº 2.159/2021 foi concluída com a sanção da Lei nº 15.190/2025 em 8 de agosto de 2025, porém, com 63 vetos presidenciais. Os vetos preservaram salvaguardas substanciais – como a exigência de consulta a povos indígenas e quilombolas, a manutenção do papel consultivo das unidades de conservação e a restrição da dispensa de licenciamento em casos críticos (BRASIL, 2025a). Simultaneamente, foi editada a Medida Provisória nº 1.308/2025, garantindo a eficácia imediata da Licença Ambiental Especial (LAE) e definindo seus critérios operacionais, enquanto a Lei Geral do Licenciamento Ambiental só entrará em vigor após 180 dias. Os dispositivos vetados ainda serão objeto de deliberação no Congresso, podendo ser mantidos ou derrubados (BRASIL, 2025b).

Conclusão

A problemática que orientou esta pesquisa consistiu em verificar se algumas das modificações propostas pelo Projeto de Lei nº 2.159/2021, posteriormente sancionado como Lei nº 15.190/2025, ao instituírem um novo marco legal para o licenciamento ambiental no Brasil, contribuem para o fortalecimento da proteção ambiental ou, ao contrário, representam um retrocesso normativo frente aos princípios constitucionais que regem a matéria. Os objetivos delineados foram atingidos, uma vez que se analisaram os fundamentos teóricos e jurídicos do licenciamento ambiental e se examinou o conteúdo e os potenciais impactos das principais inovações introduzidas pela nova lei.

Como resultado, constatou-se que, embora haja avanços pontuais — como a majoração da pena prevista no art. 60 da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) para o exercício de atividades sem licença —, prevalecem aspectos que fragilizam o controle estatal e comprometem a eficácia do licenciamento como instrumento preventivo e de precaução ambiental. Entre os pontos mais críticos, observa-se a criação de modalidades de licenciamento simplificadas baseadas em autodeclaração, como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) e a Licença Ambiental Única (LAU), que tendem a reduzir a profundidade da análise técnica dos empreendimentos. Soma-se a isso a previsão de renovação automática de licenças, constante dos §§ 4º e 5º do art. 7º da Lei nº 15.190/2025, mecanismo que transfere a confiança da fiscalização pública para a

autorregulação privada. Acrescente-se ainda a dispensa de licenciamento para determinadas atividades, como o cultivo agrícola e a pecuária extensiva, prevista no art. 9º, o que suscita preocupação diante do histórico de tais setores como vetores de desmatamento e de intensa pressão sobre os recursos naturais. Tais medidas, ao flexibilizarem exigências técnicas essenciais, podem reduzir a efetividade da governança ambiental no país, contrariando os princípios constitucionais que impõem ao Estado o dever de proteger o meio ambiente como bem de uso comum do povo e patrimônio das presentes e futuras gerações.

Por fim, a sanção da Lei nº 15.190/2025, ainda que marcada por vetos relevantes, inaugura uma nova etapa do licenciamento ambiental no Brasil. O futuro de sua efetividade dependerá não apenas da forma como os órgãos ambientais e o Judiciário aplicarão suas disposições, mas também da capacidade da sociedade civil de acompanhar sua implementação, garantindo que a busca por celeridade não se converta em retrocesso na proteção ambiental.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, DF: CONAMA, 1986. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 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 do meio ambiente. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025.** 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 (Lei dos Crimes Ambientais), 9.985, de 18 de julho de 2000, e 6.938, de 31 de agosto de 1981; revoga dispositivos das Leis nºs 7.661, de 16 de maio de 1988, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 ago. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15190.htm. Acesso em: 30 ago. 2025. (2025a)

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.308, de 8 de agosto de 2025.** Institui o Programa de Aceleração da Transição Energética – PATRE, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 ago. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Mpv/mpv1308.htm. Acesso em: 30 ago. 2025. (2025b)

BRASIL. **Projeto de Lei n. 2159, de 2021.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e n. 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 21 maio 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 22 jul. 2025. (2021a)

BRASIL. **Projeto de Lei n. 2.159, de 2021.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e n. 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 13 maio 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 22 jul. 2025. (2021b)

FIOCRUZ. **Nota técnica referente ao PL nº 2159/2021: considerações sobre o papel do licenciamento ambiental na proteção e promoção da saúde.** Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. Disponível em: https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/Nota_Tecnica_Licenciamento_Saude_Publica-com_assinaturas_Fiocruz_23_05_25.pdf Acesso em: 29 jul. 2025.

GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; GATTULLI, Gabriela; CADEDI, Matheus. *Riscos institucionais do “Novo Marco de Licenciamento Ambiental”*. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/985c07cd-f3fc-487f-aba4-7626281e4274>. Acesso em: 28 jul. 2025.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 2.159/2021 (antigo PL nº 3.729/2004)*. Brasília, 15 ago. 2023.

Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/default/files/noticias-e-posts/2023-08/Nota-Tecnica-Licenciamento-Ambiental-ISA-e-OC-Versao-final.pdf> Acesso em: 29 jul. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com as Leis 12.651, de 25 maio 2012, e 12.727, de 17 out. 2012, e com o Decreto 7.830, de 17 out. 2012. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Análise do PL 2.159/2021 – Lei Geral do Licenciamento Ambiental: recomendações de veto integral*. [S.l.], 23 jul. 2025. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/07/OC-Vetos-Licenciamento_23_7.pdf Acesso em: 29 jul. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental* [recurso eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Mariana da Rosa; NIEBUHR, Karlin Olbertz. **Projeto de Lei 2159/2021: Possíveis Benefícios e Dificuldades de Implementação**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n.º 198, agosto de 2023, disponível em: https://justen.com.br/artigo_pdf_adv_est/projeto-de-lei-2159-2021-possiveis-beneficios-e-dificuldades-de-implementacao/ acesso em: 27 jul. 2025.

SÁNCHEZ, Luís E.; FONSECA, Alberto. **Polêmico e limitado: o projeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental**. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/07/FBXSanchezFonseca_parecerPL2159.pdf Acesso em 29 jul. 2025.

TARDIVO, Lucas Gabriel Cordeiro; DE SOUZA SILVA, Adenilson Ferreira. **Os possíveis efeitos da nova lei de licenciamento ambiental: breve análise do PL 2159/2021**. NATIVA-Revista de Ciências, Tecnologia e Inovação, v. 4, n. 1, p. 71-82, 2023. disponível em: <https://jiparana.emnuvens.com.br/riacti/article/view/685>. Acesso em: 28 jul. 2025.