

Nota Técnica do Observatório do Clima sobre os vetos à Lei Geral do Licenciamento Ambiental¹

13/08/2025

No dia 08 de agosto foi sancionado pelo Presidente da República o Projeto de Lei (PL) nº 2.159/2021, que estabelece um regramento geral para o licenciamento ambiental em todo o país. Aprovado pelo Congresso Nacional pouco antes do recesso parlamentar do primeiro semestre, o projeto agora se transformou na Lei nº 15.190/2025², que entra em vigor em 180 dias. O prazo entre a publicação e a entrada em vigor da lei é necessário para adaptação dos entes públicos responsáveis pelo licenciamento ambiental.

A Lei nº 15.190/2025 reformula, de forma intensa, a base regulatória do licenciamento ambiental de atividades potencial ou efetivamente poluidoras ou causadoras de outras formas de degradação ambiental. Nessa perspectiva, inclui flexibilizações nas regras anteriormente em vigor e omissões em relação a assuntos importantes, como a questão climática.

O impacto negativo da nova lei foi mitigado pelos 63 vetos do Presidente da República. Esses vetos, que ainda serão analisados pelo Congresso Nacional, buscam corrigir o texto aprovado pelo Poder Legislativo em pontos importantes como as revogações de dispositivos da Lei da Mata Atlântica, a dispensa de licenciamento para as obras de pavimentação de rodovias já abertas, a extensão da aplicação da Licença de Adesão e Compromisso (LAC) para empreendimentos de médio potencial poluidor, a possibilidade de aplicação da LAC no licenciamento corretivo, a

¹ Conteúdo elaborado pelo Grupo de Trabalho (GT) Congresso e pela Coordenação de Políticas Públicas do Observatório do Clima.

² Ver https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2025/Lei/L15190.htm. Acesso em: 11/08/2025.

desconsideração de terras indígenas não homologadas e de territórios quilombolas não titulados, entre outros.

Cabe, assim, reconhecer os importantes esforços governamentais na modificação positiva do texto aprovado no Congresso Nacional e, portanto, **reforçar a relevância da manutenção de todos os vetos presidenciais**.

Além da publicação da lei e seus respectivos vetos, foram encaminhados ao Legislativo dois textos: a Medida Provisória (MPV) nº 1.308/2025 (que dispõe sobre o licenciamento ambiental especial)³ e o Projeto de Lei (PL) nº 3.834/2025 (que traz redações alternativas para parte dos trechos vetados no PL nº 2.159/2021)⁴.

Não há garantia política de que a medida provisória e o projeto de lei, encaminhado com urgência constitucional, serão bem-sucedidos no Congresso Nacional. Isto porque, com a reabertura do processo legislativo sobre o tema, os parlamentares poderão optar pela derrubada parcial ou total dos vetos apresentados, ou, ainda, alterar as proposições encaminhadas negativamente sob o ponto de vista da proteção ambiental.

Com o objetivo de apresentar as preocupações do Observatório do Clima sobre os vetos, a medida provisória e o projeto de lei com urgência constitucional, analisamos abaixo os principais temas em relação aos quais se impõe atenção:

- **Instituição do licenciamento ambiental especial e sua consequente licença (LAE):** Tal inovação, introduzida por uma emenda do presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, momentos antes do início da votação do PL nº 2.159/2021 na referida Casa Legislativa, é extremamente grave para a gestão ambiental dos empreendimentos a serem implementados e desenvolvidos no país. O que ocorre é que, mesmo tendo modificado a redação do texto aprovado pelos parlamentares, a MPV nº 1.308/2025 mantém a sistemática simplificada (monofásica, mesmo que dividida em etapas) de liberação de empreendimentos/atividades causadores de

³ Ver

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2969817&filename=MPV%201308/2025. Acesso em: 11/08/2025.

⁴ Ver <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2541985>. Acesso em: 11/08/2025.



significativo impacto ambiental, o que é considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal⁵. Tal verificação é possível por dois principais aspectos: (i) há exigência de estudo prévio de impacto ambiental (EIA) para todos os projetos sob tal regime de licenciamento; e (ii) condensam-se as etapas do licenciamento num período máximo de 12 meses, sem prever que cada etapa terá uma licença específica. Quanto ao ponto (i), é de conhecimento geral e técnico que o EIA é o estudo ambiental mais custoso tanto em relação ao tempo de elaboração quanto de análise, além de ser exigido para as atividades que podem, efetiva ou potencialmente, causar significativo impacto ambiental, nos termos da Constituição Federal (art. 225, § 1º, inciso IV) e legislação pertinente. O procedimento adotado na maioria dos casos de aplicação de EIA é o trifásico, mediante a concessão sucessiva de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Simplificar a liberação de empreendimentos/atividades de tal complexidade e potencial de danos ao meio ambiente foge às boas práticas e à sistemática consolidada de controle, fiscalização e gestão ambiental. Quanto ao ponto (ii), é conhecido que cada fase do processo de licenciamento ambiental sujeito ao EIA demanda um razoável tempo de análise, verificação da adequação do estudo e medidas propostas, realização de audiências públicas e consultas às comunidades/povos afetados, entre outras medidas necessárias à avaliação de impactos ambientais. Instituir-se como regra um prazo tão exíguo de 12 meses para TODAS as etapas é, no mínimo, irreal. Não se acompanhará a dinâmica de desenvolvimento da concepção dos empreendimentos, que passam por aperfeiçoamentos sucessivos entre a proposta inicial do projeto básico e o projeto executivo, sua implantação e futura operação, estágios que são abordados de forma diferenciada nos processos trifásicos. Deve-se registrar que o texto faz referência expressa ao EIA, mas sequer menciona o Plano Básico Ambiental (PBA) ou outros estudos requeridos em fases posteriores. O que tende a ocorrer com a LAE é, na verdade, um acúmulo de demandas e de responsabilização (inclusive judicial) dos servidores públicos. Não há, pois, qualquer lógica em se

⁵ Ver Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6650, 6808 e 4615.



admitir que os empreendimentos sujeitos à LAE são TODOS de significativo impacto ambiental e, ao mesmo tempo, instituir-se processo monofásico e com prazo apertado para manifestação e decisão do órgão licenciador. Tal medida é desarrazoada e, apesar de se reconhecer que já existe na prática a priorização de determinados empreendimentos e atividades de utilidade pública, interesse nacional e urgência justificada, a criação da LAE somente fragiliza o processo de licenciamento ambiental no país, sem resolver ou mesmo trazer alternativas para os problemas nesse campo. Na prática, institui-se um “licenciamento por pressão política” a partir do Conselho de Governo via lista bianual. Há colisão com os artigos 170, inciso VI, e 225 da Constituição Federal. Serão empreendimentos de significativo impacto que terão processo simplificado, e não os de menor impacto. As preocupações aqui apresentadas ganham vigor em face da aplicação imediata da LAE, a partir da edição da Medida Provisória nº 1.308/2025.

- *Comentário do OC:* A LAE não deve ser introduzida na legislação brasileira, tampouco na prática dos órgãos/entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). A MPV nº 1.308/2025 necessita ser rejeitada ou alterada para garantir a aplicação de licenciamento trifásico e com prazo razoável para análise das especificidades de cada fase. Caso nenhuma dessas alternativas ocorra, vislumbra-se claramente o caminho de judicialização para o questionamento de sua inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

- **Análise e vistoria por amostragem na Licença por Adesão e Compromisso (LAC):** No art. 22-A proposto pelo PL nº 3.834/2025, o governo federal manteve a preocupante possibilidade de ser realizada por amostragem a análise do Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE) previsto na LAC. Ou seja, além de não haver apresentação de estudo ambiental pelo empreendedor, sequer há garantia de leitura dos RCE pela autoridade licenciadora, evidenciando a perspectiva de descontrole ambiental. Além disso, também será por amostragem a vistoria



anual da autoridade licenciadora nos empreendimentos/atividades, o que contraria as boas práticas de fiscalização, inclusive para fins de verificação e adoção de medidas em razão de possíveis impactos ambientais ocorridos. É possível que haja uma série de danos ambientais e potenciais desastres por falta do devido acompanhamento e atenção das autoridades públicas, a existência de empreendimentos que não serão analisados nem vistoriados em nenhum momento de toda a sua existência, além do risco de exposição das autoridades licenciadoras a tentativas de corrupção para que os empreendimentos não sejam alvo de uma análise ou vistoria criteriosa.

- *Comentário do OC:* A análise do RCE e a vistoria por amostragem não devem ter espaço na legislação brasileira e tampouco na prática dos órgãos/entidades integrantes do Sisnama, sendo necessária a rejeição/supressão dos §§3º e 4º do art. 22-A proposto no PL nº 3.834/2025.

- **Renovação automática de licença:** Permanece tanto na Lei nº 15.190/2025 quanto no PL nº 3.834/2025 a possibilidade de renovação automática de licença ambiental a partir da declaração eletrônica do empreendedor que ateste o atendimento das condições que elenca, isso para os empreendimentos/atividades de baixo potencial poluidor e pequeno ou médio porte. O ponto é problemático, pois o “coração” do licenciamento é justamente a avaliação pelo órgão ambiental licenciador da adequação das medidas adotadas pelo empreendedor, da necessidade de modificação/adequação (ou não) de condicionantes ambientais, ou ainda, da necessidade de suspensão (ou não) da licença. Sem essa etapa, há possibilidade de declarações falsas ou omissas, o que compromete a correta avaliação e fiscalização da atividade. Ressalta-se que, com a renovação automática trazida pela nova legislação, reduz-se muito a possibilidade de análise e avaliação concreta dos impactos desses empreendimentos. Além disso, suprimem-se atribuições dos órgãos públicos pela crença simplista na boa-fé do empreendedor.



- *Comentário do OC:* A renovação automática da licença não deve ter espaço na legislação brasileira e tampouco na prática dos órgãos/entidades integrantes do Sisnama, sendo necessária a rejeição/supressão do §4º do art. 7º proposto no PL nº 3.834/2025, bem como a revogação dos §§4º a 6º da Lei nº 15.190/2025, que abordam o mesmo tema.

- **Desconexão entre o licenciamento e instrumentos de gestão urbana e ambiental:** O art. 17 da Lei nº 15.190/2025 não foi objeto de veto presidencial, mas traz conteúdo bastante preocupante. O dispositivo desobriga o empreendedor de apresentar no processo de licenciamento a certidão sobre a conformidade com a legislação aplicável ao uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, bem como autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama. Isso inclui, por exemplo, a outorga do direito de uso da água. Dessa forma, fica dificultada a análise da autoridade licenciadora, que não conhece, por exemplo, a legislação urbanística de cada município. Poderão ser gerados casos de emissão de licença ambiental para empreendimentos inviáveis considerando a legislação urbanística ou o gerenciamento dos recursos hídricos. Também tende a ser gerada judicialização pelo conflito na aplicação de instrumentos reguladores, uma vez que se pode liberar o licenciamento ambiental, mas restringir a instalação e operação do empreendimento/atividade por aspectos que não foram verificados anteriormente.
 - *Comentário do OC:* O art. 17 deveria ser excluído da Lei nº 15.190/2025. Caso isso não ocorra, prevê-se que o tema será judicializado perante o Supremo Tribunal Federal, bem como nas demais instâncias onde ocorra conflito entre os instrumentos reguladores dos empreendimentos/atividades.

- **Redução da responsabilidade das instituições financeiras por danos ambientais:** Há no art. 58-A do PL nº 3.834/2025 a possibilidade de se



retirar a responsabilidade das instituições financeiras pelos danos causados por atividades financiadas por elas, a partir do momento em que é exigida a simples cópia da licença ambiental válida. Fica estabelecido que, se não for exigida a licença, a responsabilidade da instituição financeira por danos ambientais será solidária, na medida e na proporção da sua contribuição para o financiamento. O texto aprovado pelos parlamentares e vetado falava anteriormente em subsidiariedade. Mesmo com esse ajuste de conteúdo, o artigo contraria as boas práticas do setor, que já exige análise e consideração ampla dos riscos ambientais e climáticos dos empreendimentos sob financiamento, bem como contraria jurisprudência de tribunais superiores. O texto vetado, por outro lado, previa também o dever dos contratantes de bens ou serviços de verificar o licenciamento ambiental, o que é positivo, mas não foi mantido no PL nº 3.834/2025. Realizar a verificação do licenciamento ambiental, tanto por empresas da cadeia de valor quanto por instituições financeiras, é medida relevante. Entretanto, isso não pode afetar em nada o regime da responsabilidade civil das instituições financeiras e demais empresas por dano ambiental causado por atividades financiadas ou com relação comercial, uma vez que se reconhece a responsabilidade solidária dos poluidores indiretos (Lei nº 6.938/1981, art. 3º, IV c/c art. 14). O art. 225 da Constituição Federal estabelece que a proteção ao meio ambiente é dever de todos, sendo que está ao alcance das instituições financeiras realizar muitas outras diligências além do mero recebimento da cópia de uma licença. Isso não implica substituição dos órgãos ambientais em seu dever de fiscalização, mas sim complementaridade, cabendo às instituições financeiras o seu dever de devida diligência, que inclui, entre outras iniciativas, verificar junto às bases de dados de órgãos públicos competentes o cumprimento das normas ambientais aplicáveis e consequente proteção ambiental, bem como se existem indícios de ilícitos praticados pelas empresas que solicitam acesso a crédito.

- *Comentário do OC:* Cabe a rejeição/supressão do art. 58-A proposto no PL nº 3.834/2025. Deve ser destacado, ainda, que a lei em foco aborda licenciamento ambiental e não deve incluir normas gerais



sobre responsabilidade civil por dano ambiental. O assunto tratado no dispositivo é descabido, conforme o disposto no art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95/1998.

- **Dispensas de licenciamento para atividades agrossilvopastoris:** O Poder Executivo vetou dispositivo do PL nº 2.159/2021 (alínea “a” do inciso II do §1º do art. 9º) que previa a dispensa de licenciamento para atividades agrossilvopastoris mesmo em imóveis com registro no CAR pendente de homologação. Ocorre que mantiveram a essência do artigo em tela, que é a ampla isenção de licenciamento ambiental para o setor, com exceção apenas da pecuária intensiva de médio e grande porte, o que contraria diversas decisões do Supremo Tribunal Federal⁶. Além disso, no médio porte, admite-se a aplicação da Licença por Adesão e Compromisso - LAC (§5º do art. 9º), possibilidade que também não foi objeto de veto. Cabe ressaltar que a dispensa ampla de licenciamento ambiental para atividades agrossilvopastoris foi julgada inconstitucional, em razão do seu impacto ambiental evidente, e resultará em insegurança para os produtores rurais, além de graves prejuízos socioambientais⁷.
 - *Comentário do OC:* A dispensa do licenciamento para atividades agrossilvopastoris deveria ser excluída da Lei nº 15.190/2025 (art. 9º). Caso a dispensa geral seja mantida, tende a ocorrer judicialização perante o Supremo Tribunal Federal.

- **Fragilização do Cadastro Ambiental Rural (CAR):** O Poder Executivo não vetou os dispositivos que vedam a exigência do CAR para o licenciamento de empreendimentos de infraestrutura de transporte ou energia, ou infraestrutura pública, em propriedades ou posses rurais que não tenham relação com a produção agropecuária (art. 9º, §6º e art. 13 da Lei nº 15.190/2025). O CAR é instrumento fundamental do planejamento e controle ambiental e deve ser

⁶ Ver ADI nº 6618, 6288, 6650, 4529 e outras.

⁷ Ver ADI 5312, ADI 6288 e ADI 5475.



exigido para toda e qualquer propriedade rural. Constitui política pública em consolidação e deve ter instrumentos de reforço, não de flexibilização. Além do risco ambiental, a dispensa gera insegurança jurídica para empreendedores, com risco de prejuízos posteriores caso o CAR seja invalidado, prejudicando a eficácia do licenciamento e sujeitando o empreendimento à judicialização.

- *Comentário do OC:* Recomenda-se a exclusão do art. 9º, §6º e art. 13 da Lei nº 15.190/2025, o que em tese pode ocorrer por meio de debates sobre o tema no processo do PL nº 3.834/2025.

- **Limitações excessivas para o estabelecimento de condicionantes ambientais:** O Poder Executivo vetou dispositivos do PL nº 2.159/2021 (§§1º, 2º e 5º do art. 14) que restringiam o escopo de aplicação das condicionantes ambientais. Ocorre que a redação proposta no PL nº 3.834/2025 continua a apresentar problemas nessa perspectiva, ao exigir (i) nexos causais para todos os tipos de condicionantes no §1º-A, o que dificulta o estabelecimento de medidas compensatórias pela autoridade licenciadora, bem como (ii) ao demandar expressamente comprovação no §2º-A.
 - *Comentário do OC:* Há necessidade de debater o conteúdo dos §§1º-A e 2º-A do art. 14 propostos no PL nº 3.834/2025, para que não se reduzam as responsabilidades do empreendedor.

- **Fragilização do licenciamento ambiental para empreendimentos na Zona Costeira:** O Poder Executivo não vetou o art. 66, I, do PL nº 2.159/2021, que revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro). O referido dispositivo obriga o responsável pela atividade a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Com a



revogação desse dispositivo, a lei do gerenciamento costeiro deixa de fazer referência expressa a estudos ambientais requeridos no licenciamento.

- *Comentário do OC:* O Sistema Costeiro Marinho é a região mais degradada e ameaçada no país e tem função essencial para o equilíbrio climático, manutenção dos modos de vida de comunidades e segurança ambiental e alimentar. Há necessidade de debater a reinserção da referência a licenciamento na lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

- **Anexo sem base técnica:** O Anexo do PL nº 2.159/2021 foi certamente a parte menos debatida no processo legislativo. Ele reduz as áreas de influência que são consideradas para a afetação direta dos parâmetros estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 60/2015, que já é objeto de críticas em razão da sua falta de técnica na definição dos parâmetros ali estabelecidos. O Poder Executivo não vetou essa parte, mas ao mesmo tempo incluiu nova proposta no PL nº 3.834/2025, com algumas distâncias aumentadas, o que é positivo. Contudo, pode-se afirmar que permanece no projeto de lei o problema de falta de fundamentação técnica clara para o conteúdo do Anexo.
 - *Comentário do OC:* Há necessidade revogar/suprimir o conteúdo dos anexos constantes na Lei nº 15.190/2025 e no PL nº 3.834/2025. Faz-se necessário seguir o debate que já tem se construído a partir da Portaria Interministerial nº 60/2015, para estabelecer critérios técnicos que avaliem o impacto real dos empreendimentos/atividades sobre as áreas protegidas. A aplicação desse conteúdo tem repercussões importantes sobre direitos indígenas e quilombolas, e outros direitos coletivos.

- **Povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais:** O Poder Executivo corretamente vetou dispositivos do PL nº 2.159/2021 que restringiam a obrigatoriedade de manifestação da Funai e do Inca



às situações em que as terras indígenas estivessem homologadas e os territórios quilombolas titulados. Com os vetos e com a redação apresentada no PL nº 3.834/202, houve avanço, pois o novo texto passou a reconhecer a obrigação de manifestação dessas autoridades nos casos em que terras indígenas estejam com relatório circunstanciado de identificação e delimitação publicado no Diário Oficial da União (DOU), e nas áreas quilombolas com certidão de autodefinição emitida pela Fundação Cultural Palmares e igualmente publicada no DOU. Apesar de representar um ganho em relação ao texto originalmente aprovado pelo Congresso, a nova redação ainda apresenta problemas: mantém como pré-requisito a existência de documentos que, em muitos casos, ainda não foram emitidos, excluindo do licenciamento ambiental, na prática, grande número de indígenas que ainda não possuem o perímetro de suas terras definido e quilombolas que vivem em territórios ainda em processo de regularização. Vale lembrar que o direito ao território tradicional precede o reconhecimento formal do Estado, pois a demarcação ou a titulação desses territórios têm caráter declaratório, e não constitutivo, conforme decisões do Supremo Tribunal Federal⁸. Essa questão toma maior relevo nos demais 26 segmentos de povos e comunidades tradicionais, reconhecidos oficialmente pelo Decreto nº 6.040/2007 (como geraizeiros, populações de fundo e fecho de pasto, quebradeiras de coco de babaçu, brejeiros, pescadores artesanais e outros), que sequer foram mencionados na Lei nº 15.190/2025 ou no PL nº 3.834/2025, o que deixa de fora da salvaguarda legal diversas comunidades que também podem ser diretamente impactadas por diferentes tipos de empreendimentos. Por fim, o projeto de lei corrige um erro grave realizado no âmbito da Lei nº 15.190/2025, que foi a desconsideração das áreas de influência indireta para a manifestação das autoridades envolvidas.

- *Comentário do OC:* O dispositivo precisa avançar para garantir proteção efetiva a todos os povos e comunidades potencialmente

⁸ Ver ADC 42, ADI 3239 e ADI 4269.



afetados, independentemente da etapa do processo de regularização fundiária ou da existência prévia de documentos formais que reconheçam a identidade de cada povo ou comunidade. É necessário incluir expressamente povos e comunidades tradicionais no rol de proteção e adotar critérios que assegurem que nos processos de licenciamento ambiental sejam levados em consideração impactos diretos e indiretos. Caso não sejam feitas alterações com essa perspectiva, é possível que o texto seja objeto de debate no Supremo Tribunal Federal quanto a sua constitucionalidade.

- **Manifestação das autoridades envolvidas:** O veto sobre as manifestações das autoridades envolvidas, no art. 42, inciso I, do PL nº 2.159/2021 apresentou um avanço significativo sobre a importância da valoração dessas manifestações no licenciamento ambiental. Contudo, foram mantidos na Lei nº 15.190/2021 prazos inexecutáveis para a manifestação dessas autoridades, e a determinação de que a ausência de manifestação dentro do prazo não obstará a continuidade do processo de licenciamento ambiental, conforme texto dos §§ 1º e 2º do art. 43, e §§ 2º a 4º do art. 44. Ocorre que, tratando-se de manifestação de autoridade envolvida, a realização de parecer sobre o impacto socioambiental necessita de prazo razoável para a sua devida realização. Da mesma forma, a continuidade do processo de licenciamento ambiental, sem a devida manifestação dessas autoridades, gera insegurança jurídica e aumenta o risco de judicialização dos processos de licenciamento de empreendimentos/atividades.
 - *Comentário do OC:* Na análise do PL nº 3.834/2025, devem ser debatidos prazos factíveis junto aos órgãos considerados como autoridades envolvidas, de forma a não se violarem direitos constitucionais de povos e comunidades tradicionais, bem como as demais áreas protegidas. Ainda, faz-se necessária a retirada da previsão da continuidade do processo de licenciamento



ambiental no caso de ausência de manifestação das autoridades envolvidas.