

O novo marco legal do licenciamento ambiental no Brasil: uma análise crítica da gênese da Lei n. 15.190/2025 e suas implicações para a governança ambiental

*The new legal framework for environmental licensing in Brazil:
a critical analysis of the genesis of Law No. 15.190/2025
and its implications for environmental governance*

DOI: <https://doi.org/10.63601/resmpu.2025.v3.n2.e-32001>

Recebido em: 16.10.2025 | Aprovado em: 16.03.2026

Florenci Cassab Milani

Mestranda em Gestão e Política Públicas na Fundação Getúlio Vargas. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Participou do Global Public Policy Network, ocorrido na Universidade de Columbia – Nova York (março/2025), em que apresentou projeto de política pública inovadora na área ambiental. Promotora de Justiça Criminal de São Paulo. Promotora de Justiça Assessora da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Lorena Bulhões

Mestranda em Gestão e Políticas Públicas na FGV, com experiência em diplomacia, cooperação internacional e advocacy – atuação em conferências como as COPs da ONU, a Semana do Clima de Nova York e a Semana Regional do Clima da América Latina e Caribe. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Analista de Relações Institucionais e Advocacy no ICLEI América do Sul – lidera estratégias de articulação política e participação de governos locais em fóruns internacionais de clima e sustentabilidade.

Ana Júlia Dias Santiago

Mestranda em políticas públicas pela FGV EAESP. Bacharel em Administração Pública com formação complementar em Relações Internacionais pela FGV EAESP. Coordenadora de política climática na Embaixada do Reino Unido no Brasil.

Thais Scharfenberg

Mestranda em Políticas Públicas pela FGV EAESP. Pesquisadora no Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV com foco em Adaptação Climática com MBA em Gestão Estratégica, Comunicação e Jornalismo. Internacionalista, consultora de Desenvolvimento Sustentável com foco em projetos na intersecção dos ODS e ESG, atuando com Advocacy em Fóruns Internacionais. Especialista em Responsabilidade Social Corporativa. Participa de um Major Group da ONU.

André Pereira de Carvalho

Doutor e Mestre em Administração de Empresas pela FGV-EAESP pela linha Gestão Socioambiental. Graduado em Engenharia pela Faculdade de Engenharia Elétrica e de Computação (FEEC) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor do

Departamento de Administração da Produção e de Operações (POI) da FGV-EAESP e Pesquisador do Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces). Ex-coordenador de projetos na ONG Amigos da Terra Amazônia Brasileira.

Resumo

A Lei n. 15.190/2025, originada do Projeto de Lei n. 2.159/2021, institui o novo marco legal do licenciamento ambiental no Brasil com o objetivo de modernizar e simplificar o procedimento. O presente artigo analisa criticamente a norma, considerando o projeto originário e o cenário após a derrubada de 52 vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, que restabeleceu dispositivos que promovem a flexibilização de regras e o enfraquecimento de órgãos do Sisnama. Sob o referencial teórico do Direito Constitucional Ambiental e do conceito de "desmonte ambiental", o trabalho investiga como a nova lei impacta o princípio da vedação ao retrocesso. O objetivo geral é avaliar a compatibilidade da Lei n. 15.190/2025 e seu projeto com o art. 225 da Constituição Federal. Utilizou-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e análise documental de fontes oficiais e legislativas. Conclui-se que a prevalência da celeridade sobre a precaução gera insegurança jurídica e riscos severos à governança ambiental brasileira.

Palavras-Chave

Licenciamento ambiental; Lei n. 15.190/2025; desmonte ambiental; governança climática; Sisnama.

Abstract

Law No. 15,190/2025, originated from Bill No. 2,159/2021, establishes the new legal framework for environmental licensing in Brazil, aiming to modernize and simplify the procedure. This article critically analyzes the statute, considering the original bill and the scenario following the National Congress's override of 52 presidential vetoes, which reinstated provisions that promote the flexibilization of rules and the weakening of Sisnama agencies. Under the theoretical framework of Constitutional Environmental Law and the concept of "environmental dismantling", this study investigates how the new law impacts the principle of non-retrogression. The general objective is to evaluate the compatibility of Law No. 15,190/2025 and its original bill with Article 225 of the Federal Constitution. The deductive method was employed, using bibliographic research and documentary analysis of official and legislative sources. It concludes that the prevalence of speed over precaution generates legal uncertainty and severe risks to Brazilian environmental governance.

Keywords

Environmental licensing; Law No. 15.190/2025; environmental dismantling; climate governance; Sisnama.

Introdução

O licenciamento ambiental constitui um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, configurando-se como mecanismo essencial para compatibilizar desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

Ao longo das últimas décadas, esse instrumento consolidou-se como elemento central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), não apenas por seu caráter técnico e preventivo, mas também por assegurar espaços de participação social e garantir a observância do art. 225 da Constituição Federal, que consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, o Projeto de Lei n. 2.159/2021 foi apresentado com o propósito declarado de modernizar e simplificar o processo de licenciamento ambiental no Brasil. A proposta, entretanto, suscitou intensos debates na comunidade acadêmica, entre organizações do campo socioambiental, órgãos técnicos e até mesmo no âmbito do próprio Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

Embora se afirmasse que o texto buscava reduzir a burocracia e trazer maior segurança jurídica ao setor produtivo, as críticas apontavam que ele promovia retrocessos significativos na política ambiental brasileira.

Entre os pontos mais problemáticos estavam a flexibilização das regras de licenciamento, a redução das competências de instituições estratégicas, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), bem como a fragmentação da definição das atividades sujeitas a licenciamento, delegada de forma descentralizada e sem a necessária coordenação nacional.

Tais disposições poderiam comprometer a coerência regulatória entre entes federativos, fragilizar o Sisnama e enfraquecer os canais de participação social.

Outro aspecto relevante dizia respeito à omissão do projeto diante da emergência climática. O texto não incorporava parâmetros de mitigação e adaptação à mudança do clima, criando um desalinhamento com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o Acordo de Paris e com a Agenda 2030 das Nações Unidas, especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 13, voltado à ação contra a mudança global do clima.

Assim, ao privilegiar a celeridade administrativa em detrimento da avaliação técnica, do princípio da precaução e da proteção de populações vulneráveis, o PL n. 2.159/2021 gerava insegurança jurídica e provocava retrocessos na governança ambiental.

A análise crítica de sua redação, portanto, revelava não apenas potenciais inconsistências jurídicas, mas também a necessidade de um debate mais aprofundado acerca do equilíbrio entre eficiência administrativa e salvaguardas socioambientais no Brasil.

Em apertada síntese, o Projeto de Lei n. 2.159/2021 tinha como finalidade instituir um marco regulatório nacional para a matéria. Diferentemente do modelo vigente, que se apoiava em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e em normas

editadas pelos estados, a proposta buscava centralizar diretrizes gerais, ao mesmo tempo em que ampliava a liberdade de União, estados e municípios para disciplinar o licenciamento segundo seus próprios critérios.

Em termos práticos, o texto privilegiava a simplificação processual, a rapidez administrativa e a autodeclaração de conformidade por parte dos empreendedores.

O mecanismo mais inovador e também mais controverso era a Licença por Adesão e Compromisso (LAC). Tratava-se de uma modalidade simplificada de licenciamento baseada exclusivamente na autodeclaração do responsável pelo empreendimento.

A justificativa apresentada para sua adoção era a redução da burocracia em atividades classificadas como de baixo impacto. Todavia, a redação permitia que a LAC fosse aplicada a projetos de porte intermediário e até de relevância significativa, dispensando a elaboração de estudos prévios de impacto ambiental e a definição de condicionantes adequadas.

Tal previsão contrariava precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheciam a necessidade de avaliações proporcionais à complexidade e magnitude dos riscos ambientais envolvidos.

As fragilidades desse instrumento tornavam-se ainda mais evidentes diante de sua possível aplicação a empreendimentos de infraestrutura, como duplicação de rodovias ou dragagens em áreas ecologicamente sensíveis. Nessas situações, o projeto dispensava a consulta prévia às comunidades afetadas e a manifestação técnica de órgãos especializados, em afronta direta à Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, e à legislação protetiva voltada a povos indígenas e comunidades tradicionais.

No campo institucional, o PL também promovia uma reconfiguração significativa ao reduzir o protagonismo de órgãos colegiados e técnicos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). A retirada da obrigatoriedade de manifestação do Conama e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) nos processos de licenciamento fragilizava o controle técnico e esvaziava a lógica participativa prevista na Política Nacional do Meio Ambiente.

Com isso, transferia-se maior poder decisório ao ente licenciador e ao próprio empreendedor, em detrimento da colegialidade e do caráter democrático que marcaram historicamente esse instrumento de gestão ambiental.

Outro aspecto de destaque era a autonomia excessiva concedida aos entes federativos. A ausência de parâmetros nacionais suficientemente definidos poderia fomentar assimetria regulatória entre regiões e estimular uma "corrida regulatória para baixo", em que estados e municípios flexibilizariam normas ambientais para atrair investimentos, comprometendo a uniformidade e a efetividade da proteção ambiental em âmbito nacional.

Além disso, ao restringir a avaliação de impactos aos efeitos diretos, o PL excluía da análise impactos cumulativos e sinérgicos. Projetos de grande porte, a exemplo de hidrelétricas, portos e rodovias, frequentemente geram efeitos que, embora individualmente possam parecer limitados, em conjunto resultam em desmatamento extensivo, degradação hídrica

e sobrecarga sobre populações locais. Ignorar tais interações comprometeria a confiabilidade dos estudos ambientais e reduziria a capacidade do Estado de prevenir danos.

O texto ainda previa a dispensa automática de licenciamento para determinadas atividades agropecuárias vinculadas ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) ou ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), ambos previstos no Código Florestal. Como esses instrumentos não realizam avaliação técnica de impactos, haveria o risco de legitimar práticas potencialmente danosas, como o uso excessivo de recursos hídricos, a degradação de solos, a pressão sobre áreas de preservação permanente e o assoreamento de rios.

Outro ponto crítico era a possibilidade de o empreendedor contestar condicionantes ambientais impostas pelos órgãos licenciadores, alegando ausência denexo causal ou de competência sobre terceiros. Essa abertura fragilizaria a adoção de medidas preventivas e compensatórias, geraria insegurança jurídica e poderia estimular disputas.

A análise do conteúdo do PL n. 2.159/2021 revelava que, sob o discurso da eficiência administrativa, a proposta redesenhava o licenciamento ambiental de maneira que fragilizava o controle técnico, a participação democrática e a segurança jurídica.

Ao priorizar a simplificação em detrimento da precaução, o projeto introduzia riscos relevantes para a proteção ambiental e para os direitos coletivos, com repercussões sociais, jurídicas e ecológicas de longo alcance.

Pode-se considerar que o PL n. 2.159/2021 se inseria num contexto de desmonte ambiental que, segundo Silva e Vinha (2025), resulta de uma conjuntura política em que dois principais elementos são identificados na atuação do Poder Público. O primeiro é o discurso de deslegitimação e negacionismo das pautas socioambientais.

O segundo é a implementação de mudanças que envolvem: esvaziamento das capacidades estatais; cortes e restrições orçamentárias; paralisação ou extinção de instâncias e programas vinculados à Política Nacional de Meio Ambiente; promoção de retrocesso jurídico socioambiental; redução do controle e monitoramento ambiental; permissividade a crimes ambientais e à violência contra povos indígenas e comunidades tradicionais, ambientalistas e líderes de movimentos sociais; diminuição da transparência e da participação pública; militarização e centralização de poder em órgãos estratégicos, entre outros aspectos.

Diante desse cenário de profundas mutações legislativas, o presente estudo adota como referencial teórico os preceitos do Direito Constitucional Ambiental, notadamente o princípio da proibição do retrocesso ecológico, em diálogo com a categoria analítica do desmonte ambiental na administração pública brasileira.

O objetivo geral consiste em avaliar a compatibilidade constitucional da Lei n. 15.190/2025 em frente ao dever de proteção do meio ambiente estabelecido pelo art. 225 da Carta Magna. Para tanto, estabelecem-se como objetivos específicos: analisar a gênese normativa a partir do Projeto de Lei n. 2.159/2021; examinar os impactos da derrubada dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional na estrutura do licenciamento; e identificar os riscos à governança ambiental decorrentes da flexibilização procedimental.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa e de natureza exploratório-descritiva, utilizando o método dedutivo para analisar a conformidade da Lei n. 15.190/2025 com o ordenamento constitucional. O procedimento metodológico compreendeu: levantamento bibliográfico em fontes doutrinárias clássicas e contemporâneas; análise documental do processo legislativo do PL n. 2.159/2021, incluindo as 174 emendas apresentadas no Senado e as razões dos vetos presidenciais; e análise jurisprudencial sistemática de precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a flexibilização do licenciamento ambiental e o princípio da vedação ao retrocesso, visando confrontar a nova norma com a exegese da Corte Suprema.

1 Emendas aprovadas no Senado e vetos presidenciais

O projeto foi amplamente debatido no Senado Federal e recebeu um elevado número de propostas de alteração.

Ao todo, foram 174 emendas apresentadas ao PL n. 2.159/2021 durante sua tramitação no Senado, e desse total 63 emendas foram aprovadas pelo Plenário na sessão de votação final realizada em 21 de maio de 2025, consoante divulgado pelo site oficial do Senado Federal.

Destacaremos algumas emendas aprovadas que, pelo conteúdo polêmico, geraram debates acalorados na referida Casa Legislativa.

Entre essas modificações estava a Emenda n. 198, que criou a *Licença Ambiental Especial (LAE)* como novo tipo de licença ambiental. Nela estabeleceu-se que a concessão da licença teria procedimento monofásico e prioritário para empreendimentos estratégicos, definidos em decreto, possuindo possível inconstitucionalidade por violação do art. 225 da Constituição Federal, por reduzir etapas de controle ambiental e limitar participação social.

As Emendas de n. 126 a 133, um conjunto de 8 emendas, promoviam ajustes técnicos que incluíam definições de termos, reforço à participação pública e alterações na redação de dispositivos sobre potencial poluidor, porte dos empreendimentos e competências dos entes federativos.

Nesse tópico referente às competências dos entes federativos, transferia-se aos estados e municípios poderes para definir critérios e procedimentos de licenciamento sem parâmetros mínimos nacionais, com possível inconstitucionalidade por violação do art. 24, § 1º, da CF (competência concorrente), além de gerar desigualdade entre os entes da federação e riscos de flexibilizações excessivas.

As 24 Emendas, entre n. 135 e 158, referiam-se a procedimentos específicos para a LAC e tratavam da inclusão de responsabilidade técnica obrigatória com registro em conselho profissional, da priorização do licenciamento para saneamento básico e segurança energética e da dispensa de licenciamento para certas atividades agropecuárias de pequeno porte.

Todas elas apresentavam possível inconstitucionalidade por violação dos princípios da precaução, da publicidade e da participação social previstos na Constituição Federal, além de risco à segurança jurídica e fragilização do Sisnama.

As Emendas n. 160 a 174, 15 emendas no total, detalhavam procedimentos de fiscalização, incluíam regras de análise por amostragem para vistorias em licenciamentos simplificados e reforçavam procedimentos para áreas indígenas e quilombolas.

Por sua vez, a Emenda n. 207 determinava prioridade no licenciamento ambiental para empreendimentos previstos em políticas energéticas nacionais, saneamento e outros considerados estratégicos, com possível inconstitucionalidade por risco de violação do princípio da impessoalidade e do devido processo legal ambiental ao privilegiar setores específicos, sem garantias de controle ambiental adequado.

As Emendas n. 215, 216 e 219 ajustavam dispositivos sobre dispensa de licenciamento em casos de calamidade pública, modificavam requisitos de outorga para saneamento e determinavam que a não sujeição ao licenciamento não exime outras autorizações obrigatórias.

As Emendas n. 198, 135 a 158, 126 a 133, 160 a 174 e as emendas prioritárias setoriais, n. 207, 215, 216, 219, são apontadas como as mais polêmicas e de possível conflito com a Constituição Federal, especialmente com o art. 225 e outros princípios estruturantes da proteção ambiental, como o princípio do retrocesso, além de afetar a participação democrática e a uniformidade normativa.

O texto aprovado pelo Senado Federal, contudo, não foi unânime, refletindo a intensa polarização de interesses entre as agendas ambiental e econômica, um dilema central nas políticas públicas contemporâneas.

Vale frisar que, após a aprovação em ambas as casas legislativas, o projeto foi encaminhado à sanção presidencial, momento em que sofreu 63 vetos significativos – dos quase 400 dispositivos legais constantes da proposta legislativa –, que alteraram a fisionomia da futura norma.

Contudo, a Licença Ambiental Especial (LAE), cuja entrada em vigor ocorreria seis meses após a publicação do PL, foi objeto de uma Medida Provisória que lhe conferiu eficácia imediata e um procedimento célere, com aplicação a empreendimentos reconhecidos pelo Conselho de Governo como estratégicos (MMA, 2025b).

Dentre os principais pontos vetados pelo Executivo, merecem destaque a exclusão de certas atividades do rol de empreendimentos sujeitos ao licenciamento, a dispensa de licenciamento para atividades agropecuárias em áreas consolidadas e a previsão de renovação automática de licenças ambientais.

Tais vetos incidiram diretamente sobre o ponto de flexibilização proposto inicialmente no projeto, sinalizando uma tentativa de rearranjo na correlação de forças entre os objetivos de desburocratização e de rigor técnico-ambiental.

Porém, é fundamental ressaltar que a sanção parcial, embora tenha suprimido alguns dos dispositivos danosos, manteve uma estrutura normativa que ainda inspira preocupação.

Um dos pontos centrais que subsistiram e geravam controvérsia foi a manutenção da Licença por Adesão e Compromisso (LAC).

Embora o veto presidencial tenha impedido a ampliação desmedida desta modalidade para empreendimentos de médio potencial poluidor, a sua existência para atividades de baixo impacto, baseada em um modelo autodeclaratório, ainda era vista como um ponto altamente vulnerável.

O texto sancionado ainda permitia que estados e municípios flexibilizassem suas normas para atrair investimentos, criando um cenário de insegurança jurídica e de desmonte da legislação ambiental. Essa delegação ampla, sem um piso normativo federal claro e vinculante, poderia comprometer severamente a aplicação uniforme da política ambiental nacional, delineada na Constituição Federal.

Adicionalmente, a própria lógica geral do projeto, que visava à celeridade e à simplificação processual, permanecia como um ponto de tensão. A crítica, sustentada por entidades como a Transparência Internacional Brasil (2025), é que a estrutura da lei, mesmo com os vetos, alterava o equilíbrio fundamental do licenciamento ambiental.

O licenciamento deixava de ser primordialmente um instrumento de avaliação e prevenção de danos ambientais para se tornar, em grande medida, um mero procedimento de formalização de empreendimentos.

A ausência de uma análise técnica aprofundada em diversas etapas e a redução da participação social nos processos decisórios são retrocessos que, segundo essas fontes, não foram sanados pelos vetos e comprometem a efetividade da proteção ambiental assegurada pela Constituição de 1988.

A tramitação da Lei n. 15.190/2025 no Congresso Nacional culminou em um cenário de profunda ruptura institucional após a decisão do Parlamento de derrubar 52 dos 63 vetos presidenciais.

Esse movimento restaurou dispositivos que haviam sido tecnicamente impugnados pelo Poder Executivo, consolidando um texto que desloca o eixo do licenciamento da prevenção técnica para uma celeridade meramente burocrática, o que compromete a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e a eficácia do controle estatal sobre as externalidades ambientais.

Um dos retrocessos de maior gravidade restabelecidos pelo Legislativo é a institucionalização de uma excepcionalidade desmedida para o setor agropecuário, que passa a gozar de dispensa de licenciamento mediante a simples regularidade formal no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Ocorre que tal equivalência padece de fragilidade jurídica, uma vez que o CAR possui natureza declaratória de monitoramento da cobertura vegetal, sendo incapaz de substituir o licenciamento no seu papel de aferir impactos dinâmicos sobre recursos hídricos e biodiversidade. Ao dispensar o controle prévio, o legislador ignora o princípio da precaução e esvazia o poder de polícia ambiental sobre uma atividade de significativa pegada ecológica.

Ademais, a expansão da Licença por Adesão e Compromisso (LAC) para empreendimentos de médio impacto representa uma inversão da lógica prudencial, transferindo o ônus da

análise de risco para o próprio empreendedor e fazendo com que o Estado atue apenas de forma reativa, muitas vezes após a ocorrência de danos irreversíveis.

Somado a isso, observa-se o alarmante esvaziamento das prerrogativas de órgãos intervenientes, como o ICMBio e a Fundação Cultural Palmares, cujas manifestações técnicas foram cerceadas, vulnerabilizando unidades de conservação e territórios tradicionais em clara afronta à Convenção 169 da OIT e ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

2 Principais críticas e alertas

Desde a fase embrionária do projeto de lei, foram sustentadas inúmeras críticas que convergiam para a constatação de que a proposta, ao flexibilizar de maneira indiscriminada o licenciamento ambiental, comprometia pilares constitucionais da proteção ambiental e fragilizava a governança climática no Brasil.

O Observatório do Clima (2025) alertou que a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), por sua natureza, fragilizava o controle prévio do Poder Público, transferindo ao empreendedor a responsabilidade primordial e inicial pela declaração de conformidade ambiental, o que poderia abrir margem para declarações que subestimassem o real impacto de uma atividade, em violação ao princípio da prevenção.

O projeto também não impedia uma prática adotada com frequência atualmente: a fragmentação de empreendimentos para driblar processos de licenciamentos mais complexos associados a intervenções de porte maior.

Outro ponto central era a dispensa automática de licenciamento para atividades agropecuárias vinculadas ao CAR ou ao PRA, considerada inconstitucional por desconsiderar impactos ambientais relevantes.

A Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa) ressaltou a omissão de uma lista mínima de atividades sujeitas a licenciamento e a fragilidade dos mecanismos de participação pública qualificada, fatores que reduziriam a legitimidade e a transparência do processo (Abrampa, 2025). Essa lacuna poderia intensificar conflitos socioambientais, pois desconsiderava a necessidade de consulta prévia a comunidades afetadas, violando a Convenção n. 169 da OIT.

O Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima (MMA, 2025a) reforçou, em nota técnica, que o projeto afrontava o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, ao diminuir a proteção consolidada. Autores como José Afonso da Silva (2005), Paulo Affonso Leme Machado (2013) e Êdis Milaré (2015) reconhecem que esse princípio constitui limite constitucional à atuação do legislador, impedindo a aprovação de normas regressivas.

O princípio da proibição do retrocesso ambiental, corolário da segurança jurídica e da máxima eficácia dos direitos fundamentais, estabelece que o Estado, uma vez tendo alcançado determinado patamar de proteção ao meio ambiente, não pode retroceder a níveis inferiores sem uma justificativa constitucionalmente legítima e a implementação de medidas compensatórias equivalentes.

No ordenamento brasileiro, tal princípio encontra esteio no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, sugerindo um mandamento de progressividade e não de involução.

Sob a perspectiva da doutrina alemã incorporada pelo Direito brasileiro, o retrocesso é balizado pela teoria do núcleo essencial dos direitos fundamentais. Conforme leciona Canotilho (2003), a proibição do retrocesso atua como uma barreira à demolição de conquistas sociais e ambientais, impedindo que o legislador ordinário esvazie o conteúdo de normas protetivas sob o pretexto de eficiência administrativa ou desenvolvimento econômico.

No contexto do licenciamento ambiental, o Supremo Tribunal Federal já assentou que a simplificação procedimental, como a prevista na Lei n. 15.190/2025, não pode resultar em uma proteção insuficiente (*Untermassverbot*), sob pena de nulidade por inconstitucionalidade.

A doutrina de Édis Milaré (2015) e Tiago Fensterseifer (2017) reforça que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de defesa contra o Estado, que não possui disponibilidade sobre o bem jurídico ambiental para ofertá-lo como moeda de troca em reformas legislativas desregulatórias.

Portanto, a introdução de institutos como a autodeclaração para atividades de médio e alto impacto representa, em última análise, um rompimento com o Efeito Cliquet (ou efeito catraca), no qual o Direito Ambiental apenas admite o movimento no sentido de maior proteção, vedando o retorno ao *status quo ante* de vulnerabilidade ecológica.

Somava-se a isso a redução da atuação de órgãos como Iphan, Funai e ICMBio, e a desvinculação do licenciamento da outorga de uso da água, comprometendo a gestão integrada de recursos naturais e violando direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais. Nesse sentido, a proposta acentuava fragilidades já existentes no Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), minando sua função de coordenação federativa.

Assim, os alertas evidenciavam que a flexibilização proposta fragilizava a capacidade adaptativa do Estado brasileiro, ampliava vulnerabilidades e expunha ecossistemas e populações a riscos crescentes em meio à intensificação da crise climática.

O retrocesso não apenas comprometia a proteção ambiental, mas também dificultava a inserção do Brasil como liderança global em transição ecológica e climática.

Os impactos potenciais do PL n. 2.159/2021 não se limitavam a ajustes procedimentais, mas poderiam comprometer de forma estrutural a lógica preventiva do licenciamento ambiental. Ao substituir a avaliação prévia por um modelo de autodeclaração, o projeto esvaziava a função precaucional do instrumento.

Essa omissão ignorava a necessidade de adaptação dos territórios brasileiros diante de eventos extremos e vulnerabilidades já identificadas, em claro descumprimento do Acordo de Paris, das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e do próprio Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (MMA, 2025a).

A adoção da LAC transferia a verificação de impactos para fases posteriores, o que comprometia a eficácia do licenciamento e agravava riscos de enchentes, deslizamentos, colapsos de barragens, escassez hídrica e proliferação de doenças, fenômenos intensificados pelas mudanças climáticas.

A proposta reduzia salvaguardas para unidades de conservação previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), afetando atribuições e competências do ICMBio, e permitia a instalação de projetos estratégicos sem obrigação de autorização do órgão para o licenciamento de empreendimentos que apresentem impacto ambiental significativo em unidades de conservação federais (ICMBio, 2025). Nesse contexto, o Instituto Socioambiental (ISA) alertava que até 259 terras indígenas não homologadas poderiam ficar desprotegidas (ISA, 2025).

Dessa forma, os potenciais impactos não se restringiam à degradação ambiental imediata: incluíam o enfraquecimento da governança climática, a ampliação da vulnerabilidade de comunidades já marginalizadas e a erosão da credibilidade internacional do Brasil como ator comprometido com a transição ecológica e climática.

A médio e longo prazos, tais fragilidades poderiam se traduzir em maior pressão sobre o sistema judiciário, aumento dos custos de mitigação e adaptação e dificuldades na implementação de políticas públicas ambientais de caráter estruturante.

A flexibilização pretendida pela nova lei colide com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. No julgamento da ADI 6.672, a Corte declarou a inconstitucionalidade de normas que dispensavam licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, reiterando que o poder de polícia ambiental é dever irrenunciável do Estado.

De igual modo, na ADI 6.288, o STF reafirmou que a simplificação procedimental não pode significar a abdicação do controle técnico prévio. Assim, ao permitir a autodeclaração via LAC para projetos de infraestrutura ou atividades em áreas sensíveis, a nova lei incorre nos mesmos vícios de inconstitucionalidade já repelidos pela Corte em decisões recentes sobre legislações estaduais que tentaram trilhar caminho semelhante.

3 Conclusão

A análise crítica do PL n. 2.159/2021 demonstra que, embora a modernização do licenciamento seja legítima e necessária, o texto aprovado configura retrocesso jurídico, institucional e ambiental incompatível com o art. 225 da Constituição Federal e com o cenário atual de emergência climática.

A ausência de critérios climáticos e de integração com políticas nacionais e internacionais de mitigação e adaptação transforma o licenciamento em um mecanismo formal, desconectado das necessidades reais de sustentabilidade e resiliência.

Como alternativa, é essencial que qualquer reforma do licenciamento inclua a obrigatoriedade da avaliação de risco climático nos estudos ambientais, com base em projeções

oficiais e dados regionais de vulnerabilidade. Essa integração deve estar alinhada às metas das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) brasileiras, ao Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Além disso, a compatibilização com compromissos multilaterais pode reforçar a credibilidade internacional do Brasil e ampliar sua capacidade de atrair investimentos voltados à transição ecológica.

Propõe-se ainda o fortalecimento da atuação vinculante de órgãos especializados, assegurando que territórios indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais tenham seus direitos respeitados. A rejeição da autodeclaração como único critério para licenciamento simplificado é medida imprescindível, devendo ser exigidas vistorias técnicas mínimas e checagens documentais que garantam a confiabilidade do processo.

A incorporação de mecanismos de controle social mais efetivos, como audiências públicas obrigatórias e acesso facilitado à informação, reforça a transparência e a legitimidade democrática do instrumento.

É certo que a trajetória legislativa da Lei n. 15.190, de 08 de agosto de 2025, atingiu seu ponto de inflexão com a deliberação do Congresso Nacional sobre os vetos presidenciais.

Embora a sanção original tenha vindo acompanhada de supressões que buscavam mitigar pontos de vulnerabilidade técnica e jurídica, a decisão final das Casas Legislativas pela derrubada de 52 dos 63 vetos consolidou a prevalência da visão original do Projeto de Lei n. 2.159/2021.

Este desfecho representou a vitória da tese que prioriza a celeridade procedimental e a simplificação administrativa em detrimento do rigor analítico e do princípio da precaução.

Diferente do cenário de equilíbrio que a manutenção dos vetos poderia proporcionar, alinhando o marco regulatório às preocupações dos órgãos de controle e da sociedade civil, a configuração final da Lei Geral do Licenciamento Ambiental agora reflete um ordenamento que fragiliza o controle estatal.

Ao restaurar dispositivos que ampliam a autodeclaração e restringem a atuação de órgãos intervenientes, o Poder Legislativo impôs um modelo que altera duramente a gestão de políticas públicas ambientais.

O impacto desse processo legislativo é profundo, pois estabelece um novo paradigma que desafia o equilíbrio entre desenvolvimento e sustentabilidade, colocando em xeque a eficácia da proteção dos ecossistemas em face da intensa pressão por agilização de empreendimentos e acentuando sobremaneira o desmonte ambiental em curso.

A construção de um novo marco legal deve reconhecer a centralidade do clima como eixo estruturante do desenvolvimento sustentável no Brasil.

Apenas dessa forma será possível conciliar celeridade administrativa com responsabilidade socioambiental, garantindo a proteção de direitos difusos e coletivos e promovendo uma transição ecológica justa, efetiva e constitucionalmente adequada.

Referências

- ABRAMPA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE. Nota pública sobre o PL n. 2.159/2021. **Abrampa**, Brasília, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/42zm73yt>. Acesso em: mar. 2026.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem n. 345, de 2025**. Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei n. 2.159, de 2021. [Sessão Conjunta de Rejeição de Vetos]. Brasília-DF: Senado Federal, 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República, [2025].
- BRASIL. **Lei n. 15.190, de 08 de agosto de 2025**. Estabelece normas gerais para o licenciamento ambiental; altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 12.651, de 25 de maio de 2012; e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: Acesso em: 31 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Nota Técnica n. 45/2025/MMA**: Análise dos impactos da Lei Geral do Licenciamento Ambiental após a rejeição de vetos pelo Congresso Nacional. Brasília-DF: MMA, 2025.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Tragédia anunciada: Projeto aprovado pela Câmara dos Deputados fragiliza proteção de unidades de conservação federais. **ICMBio**, Brasília, 17 jul. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/48pywsxy>. Acesso em: 3 ago. 2025.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. **PL do licenciamento coloca em risco 259 terras indígenas**. São Paulo: ISA, 2025.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 10. ed. São Paulo: RT, 2015.
- MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. PL do licenciamento: com vetos, governo garante proteção ambiental e segurança jurídica. **MMA**, Brasília, ago. 2025. Publicado em 8 ago. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/ydv7b8tm>. Acesso em: 10 ago. 2025b.
- MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Projeto de Lei do Licenciamento Ambiental desestrutura regramento e viola Constituição Federal. **MMA**, Brasília, maio 2025. Publicado em 21 maio 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/2zj4ysm5>. Acesso em: 3 ago. 2025a.
- SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 2159, de 2021**. Brasília-DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4zt7257b>. Acesso em: 30 jun. 2025.
- SILVA, Débora Maria; VINHA, Valéria Gonçalves. Desmonte ambiental no Brasil: avanços e lacunas no conhecimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 59, n.1, mar. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220240178>.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional ambiental**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **PL n. 2.159/2021**: o maior retrocesso ambiental desde a redemocratização e porta aberta para a corrupção. São Paulo: TI Brasil, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/bd3t6az6>. Acesso em: 3 ago. 2025.