

LICENCIAMENTO AMBIENTAL:

lei geral é sancionada com 63 vetos e nova MP institui modalidade especial com aplicação imediata

QUAL A APLICABILIDADE DA LGLA?

A LGLA se aplica ao licenciamento ambiental realizado perante órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (“Sisnama”), conforme as atribuições estabelecidas na Lei Complementar n.º 140/2011 (vide § 1º do artigo 1º).

QUAIS AS DIRETRIZES DA LGLA?

O artigo 2º da LGLA estabelece as diretrizes para o licenciamento ambiental, destacando-se:

- a busca do desenvolvimento sustentável;
- a participação pública conforme a lei;
- a transparência das informações;
- o fortalecimento das relações interinstitucionais;
- a segurança jurídica;
- a mitigação de judicialização de eventuais conflitos;
- a cooperação entre os entes federados; e
- a eficiência, eficácia e efetividade da gestão de impactos decorrentes das atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental.

QUAIS AS PRINCIPAIS PREVISÕES ESTABELECIDAS NA LGLA?

Definição de tipologias das atividades ou empreendimentos:

A tipologia da atividade ou do empreendimento consiste no “produto da relação entre natureza da atividade ou do empreendimento com o seu porte e potencial poluidor”. A natureza da atividade é conceituada como “designação da atividade ou do empreendimento de acordo com os grupos de atividades econômicas adotados pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (“CNAE”). Até que sejam definidas eventuais novas tipologias, cabe à autoridade licenciadora adotar a normatização em vigor (vide incisos XXXIII e XXXIV do artigo 3º e §3º do artigo 4º).

As eventuais alterações na operação de atividades ou empreendimentos que não incrementem os impactos ambiental negativos já avaliados no licenciamento ambiental, e que não alterem o enquadramento, não dependerão de manifestação da autoridade licenciadora. No entanto, é necessário que o empreendedor comunique a autoridade licenciadora sobre tais alterações com antecedência mínima de 30 dias (vide § 5º do artigo 5º).

O que foi vetado?

O PL 2.159/2021 previa que a definição das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental caberia a cada ente federativo, que deveria estabelecer de forma taxativa as tipologias aplicáveis dentro de sua esfera de competência. O critério para o enquadramento da atividade seria baseado em elementos como atividade, localização, natureza, porte e potencial poluidor para definir quais procedimentos, modalidades e estudos seriam exigidos.

Foram vetados os incisos que transferiam a cada ente federativo a competência pela definição das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental (incisos XXXV e XXXVI do artigo 3º; no §1º do artigo 4º; e no § 1º do artigo 18).

A principal justificativa da mensagem de veto foi no sentido de preservar a regras de competência já estabelecidas no artigo 225 da Constituição e na Política Nacional de Meio Ambiente, mitigando os riscos de competição prejudicial entre os entes federativos e de flexibilização das regras ambientais como estratégia para atrair investimentos.

Procedimentos de licenciamento e modalidades de licenças:

Os tipos de licença ambiental previstos na LGLA são (vide artigo 5º):

- Licença Prévia (“LP”)
- Licença de Instalação (“LI”)
- Licença de Operação (“LO”)
- Licença Ambiental Única (“LAU”)
- Licença por Adesão e Compromisso (“LAC”)
- Licença de Operação Corretiva (“LOC”)
- Licença Ambiental Especial (“LAE”)

Os procedimentos e modalidades de licenciamento ambiental podem ser trifásico, bifásico, fase única, por adesão ou compromisso, procedimento corretivo ou especial para atividades e empreendimentos estratégicos (vide §4º do artigo 5º e artigos 18, 19, 20, 21 e 26):

- **Ordinário na modalidade trifásica:** envolve a emissão sequencial da LP, LI e LO mediante a análise de EIA/RIMA na fase de LP, para as atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental. Respeitados os casos de EIA, o órgão licenciador deve definir o estudo ambiental aplicável (vide artigo 19).
- **Simplificado na modalidade bifásica:** a autoridade licenciadora pode aglutinar licenças ambientais como LP/LI e LI/LO quando essa modalidade for compatível com as atividades, quando se tratar de novos empreendimentos ou atividades na mesma área de influência direta de empreendimentos similares já licenciados, e mediante decisão motivada da autoridade licenciadora. A LI de empreendimentos lineares destinados ao transporte ferroviário e rodoviários, linhas de transmissão e de distribuição, cabos de fibra ótica, subestações e demais infraestruturas associadas poderá incluir condicionantes que autorizem o início da operação logo após a instalação, desde que o empreendedor apresente um termo técnico comprovando o cumprimento das exigências anteriores (vide §4º do artigo 5º e artigo 20).
- **Simplificado na modalidade fase única:** a avaliação da viabilidade ambiental e autorização da instalação e da operação da atividade ou do empreendimento se darão em fase única, com a emissão da LAU. A autoridade licenciadora deverá definir o escopo do estudo ambiental que subsidiará o licenciamento ambiental (vide artigo 21).
- **Simplificado na modalidade de adesão e compromisso:** essa modalidade envolve a emissão da LAC, que atesta a viabilidade da instalação, ampliação e operação de atividade ou de empreendimento que observe as condições previstas na LGLA (ainda não delineadas pela lei), mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora. A LGLA destaca que as atividades e os empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte poderão ser licenciados mediante o procedimento da LAC (vide inciso XXVII do artigo 3º e § 5º do artigo 9º).

O que foi vetado?

O artigo 22 do PL 2.159/2021 previa que a LAC poderia ser emitida para atividade ou empreendimento classificado, simultaneamente, como de pequeno ou médio porte e baixo ou médio potencial poluidor e que não envolvesse supressão de vegetação nativa. A ampliação da LAC para atividades de médio potencial poluidor foi vetada. ,

A justificativa da mensagem de veto foi para fins de evitar que empreendimentos de risco considerado relevante passem por licenciamento ambiental simplificado sem análise técnica adequada, como no caso de barragens de rejeito.

- Procedimento corretivo: trata-se de uma modalidade de licenciamento que visa à regularização de atividades ou empreendimentos que operavam sem licença ambiental válida na data de publicação da LGIA. Tal regularização deverá ocorrer mediante a emissão de LOC, com condicionantes que viabilizem a continuidade das atividades conforme a legislação ambiental aplicável.

Caso a autoridade licenciadora verifique que a regularização é inviável, seja por incompatibilidade com normas ambientais ou pelos impactos causados, deverá determinar o encerramento e descomissionamento da atividade ou empreendimento, além da recuperação da área degradada. Nessa hipótese, o empreendedor estará sujeito a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos ambientais (vide inciso XXXII do artigo 3º, artigos 26 e 27).

O que foi vetado?

Foram vetadas disposições do PL 2.159/2021 (§ 1º, § 2º, § 3º e § 5º, todos do artigo 26) que estabeleciam que:

- o licenciamento ambiental corretivo poderia ser feito pela modalidade de adesão e compromisso;
- na impossibilidade de a LOC ser emitida por adesão e compromisso, deveria ser firmado, anteriormente à emissão da LOC, um termo de compromisso entre a autoridade licenciadora e o empreendedor, coerente com o conteúdo do Relatório de Controle Ambiental (“RCA”) e do Plano Básico Ambiental (“PBA”); e
- quando solicitada a LOC espontaneamente, o cumprimento de todas as exigências necessárias à sua expedição extinguiria a punibilidade do crime previsto no artigo 6º da Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais), e durante a vigência do termo de compromisso, eventuais processos, cumprimentos de pena e prazos prescricionais ficariam suspensos.

A justificativa da mensagem de veto foi de que os itens destacados contrariavam o interesse público ao permitir o licenciamento por adesão e compromisso para atividades irregulares, bem como a extinção de punibilidade mediante simples solicitação de regularização.

- Procedimento especial para empreendimentos estratégicos: trata-se de um procedimento especial aplicável a atividades ou empreendimentos considerados estratégicos e prioritários, a serem definidos mediante proposta bianual do Conselho de Governo. A autoridade licenciadora dará prioridade à análise e à decisão dos pedidos de LAE, os quais estarão sujeitos à apresentação de EIA/RIMA, devendo o processo de licenciamento ter duração máxima de 12 meses (vide inciso XXVI do artigo 3º e artigo 24 e seguintes). Por força da Medida Provisória nº 1.308/2025, publicada em 08 de agosto de 2025, a LAE tem aplicação e vigência imediatas.

O que foi vetado?

O artigo 25 do PL 2.159/2021 (Seção II), referente ao licenciamento ambiental especial, previa um procedimento monofásico que autorizaria a expedição de todas as licenças ao mesmo tempo. Esse dispositivo foi vetado integralmente.

A justificativa da mensagem de veto foi no sentido de que o modelo monofásico estabelecia uma simplificação excessiva que esvaziava a função protetiva do instrumento e desatendia o artigo 225 da

Constituição. Além disso, poderia ser prejudicial, considerando que haveria a antecipação do projeto final para a fase de estudo, gerando riscos e custos para empreendimentos complexos e a definição de medidas ambientais possivelmente inapropriadas.

Dispensa de licenciamento ambiental:

A dispensa de licenciamento é cabível para atividades de baixo impacto ambiental ou não consideradas utilizadoras de recursos ambientais, não potencial ou efetivamente poluidores, ou incapazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente. Nesse rol, estão previstos também (vide artigos 8º e 9º):

- obras e intervenções urgentes ou emergenciais para responder ao colapso de obras de infraestruturas, a acidentes, ou a desastres, e para prevenir a ocorrência de danos ambientais ou interromper situação que gere risco à vida;
- atividades agropecuárias (cultivo agrícola, pecuária extensiva e semi-intensiva, e intensiva de pequeno porte);
- atividades de preparo e emprego das Forças Armadas;
- obras de serviço público de distribuição de energia elétrica de até 138 kV realizadas em área urbana ou rural; e,
- pontos de entrega voluntária ou similares abrangidos por sistemas de logística reversa e ecopontos.

O que foi vetado?

Foram vetados dispositivos dos artigos 8º, 9º, 10 e 11 do PL 2.159/2021 que dispensavam o licenciamento ambiental de:

- atividades agropecuárias para produtores rurais cujo Cadastro Ambiental Rural (“CAR”) ainda não tivesse sido analisado pelos órgãos estaduais competentes (alínea “a” do inciso II do artigo 9º);
- serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento da infraestrutura em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluídas rodovias anteriormente pavimentadas e dragagens de manutenção (inciso VII do artigo 8º);
- barragens de pequeno porte para fins de irrigação, consideradas de utilidade pública (§ 7º do inciso II do artigo 9º); e
- sistemas e estações de tratamento de água e esgoto sanitário, até o atingimento das metas de universalização previstas na Lei nº 11.445/2007 (“Lei de Saneamento Básico”).

As justificativas das mensagens de veto apresentadas foram no sentido de impedir comandos conflitantes com a Lei nº 12.651/2012 (“Código Florestal”), mitigar eventuais dúvidas e ambiguidades, e mitigar riscos de danos e impactos significativos.

Licenciamento ambiental de competência municipal ou distrital:

A aprovação do projeto de atividade ou empreendimento deve ocorrer por meio da emissão de licença urbanística e ambiental integrada, para fins de regularização ambiental ou fundiária de assentamentos urbanos, urbanização de núcleos urbanos informais, e parcelamento do solo urbano (vide artigo 12).

Renovação automática da licença ambiental:

- A renovação de licenças ambientais referentes a atividades ou empreendimentos classificados como de baixo ou médio impacto poluidor e de pequeno ou médio porte poderá ser automática, por igual período, sem a necessidade de análise. A renovação se dará mediante declaração eletrônica do empreendedor que ateste o cumprimento simultâneo das seguintes condições:
- *a manutenção das características e do porte da atividade ou empreendimento;*
- *a inexistência de alterações na legislação ambiental aplicável; e*
- *o cumprimento das exigências ambientais estabelecidas, ou, quando ainda em execução, o seguimento do cronograma previamente aprovado pelo órgão licenciador* (vide §4º do artigo 7º).

Definição de condicionantes da licença ambiental:

As condicionantes ambientais devem ser fixadas com base em objetivos prioritários, visando, na seguinte ordem: prevenir, mitigar e compensar os impactos ambientais negativos (vide artigo 14).

O que foi vetado?

Foram vetados os parágrafos que restringiam a aplicação de condicionantes ambientais apenas aos impactos diretos, excluindo os efeitos indiretos e a sobrecarga de serviços públicos decorrente da implantação de empreendimentos (§§ 1º, 2º e 5º do 14). Ainda, o PL 2.159/2021 estabelecia que as condicionantes deveriam ser proporcionais à gravidade dos impactos identificados nos estudos ambientais, com base técnica e relação direta com esses impactos.

A justificativa da mensagem de veto foi de que a proposta contrariava o interesse público e apresentava vício de inconstitucionalidade ao limitar o uso de condicionantes ambientais, ignorando que certos impactos só podem ser mitigados, não eliminados, comprometendo a harmonização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, e violando o princípio do poluidor-pagador.

Alteração da titularidade da licença:

Os pedidos de alteração de titularidade devem ser decididos pela autoridade licenciadora em até 30 dias, não cabendo majoração de condicionantes ambientais quando essa alteração não provocar incremento dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento licenciado (vide artigo 52).

Participação pública:

Nos processos de licenciamento ambiental é garantida a participação pública, que poderá ocorrer por meio de consulta pública, tomada de subsídios técnicos, reunião participativa ou audiência pública. Em casos de atividades ou empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA, é obrigatória a realização de pelo menos uma audiência pública antes da decisão final sobre a emissão da LP (vide artigos 39, 40 e seguintes).

Novos limites à participação das autoridades envolvidas:

A participação de autoridades envolvidas — assim entendidas como órgão ou entidade que pode manifestar-se no licenciamento acerca dos impactos sobre terras indígenas, quilombolas, patrimônio cultural ou unidades de conservação da natureza — deverá ocorrer conforme os prazos e os procedimentos aplicáveis, previamente à emissão da licença ambiental, mediante a análise do Termo de Referência e do EIA/RIMA no prazo de 30 dias, prorrogáveis conforme previsto na LGLA. A ausência de manifestação não impede o andamento do licenciamento ambiental (vide artigos 42 a 46).

O que foi vetado?

Foram vetados trechos do PL 2.159/2021 que determinavam que a participação das autoridades envolvidas não vincularia a decisão da autoridade licenciadora (inciso I do artigo 42) e não impediria, no caso de sua ausência no prazo estabelecido, a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença (inciso III do artigo 42).

Também foram vetados dispositivos que restringiam a consulta aos órgãos responsáveis pela proteção de povos indígenas e comunidades quilombolas apenas nas hipóteses de a atividade afetar:

- terras indígenas homologadas (alínea “a” do inciso I do artigo 43 e alínea “a” do inciso I do artigo 44); e
- territórios quilombolas titulados (alínea “c” do inciso I do artigo 43 e alínea “c” do inciso I do artigo 44).

As respectivas justificativas nas mensagens de veto foram no sentido de que:

- A limitação excluiria grupos e territórios ainda em processo de reconhecimento pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (“Funai”) e pela Fundação Palmares, contrariando o que a

Constituição Federal estabelece e comprometendo a participação social em decisões que afetam diretamente seus modos de vida.

- A medida destaca a relevância da análise técnica especializada na preservação de áreas ambientalmente sensíveis, garantindo que os impactos sobre unidades de conservação sejam devidamente considerados pelas autoridades responsáveis durante o processo de licenciamento ambiental.

Estudos técnicos em unidades de conservação:

Quando exigidos pelo órgão licenciador, os estudos técnicos de atividade ou de empreendimento relativos ao planejamento setorial que envolva a pesquisa, e os demais estudos técnicos e ambientais aplicáveis, podem ser realizados em quaisquer categorias de unidades de conservação (artigo 54).

O que foi vetado?

Os § 1º e § 2º do artigo 54 do PL 2.159/2021 estabeleciam que a interferência da realização desses estudos técnicos deveria ser a menor possível e que o órgão gestor da unidade de conservação seria informado com 15 dias de antecedência sobre as datas e os horários de realização dos estudos referidos no caput desse artigo, bem como sobre o seu conteúdo e a metodologia utilizada.

A mensagem de veto foi no sentido de que a proposta legislativa incorria em vício de inconstitucionalidade ao permitir estudos em unidades de conservação sem observar os limites da Lei nº 9.985/2000, colocando áreas protegidas em risco e fragilizando a atuação do órgão gestor. A dispensa de autorização e a exigência de mera comunicação prévia de 15 dias comprometeria a preservação ambiental, esvaziaria a função técnica do órgão competente, em desacordo com o artigo 225 da Constituição e jurisprudência do STF.

Responsabilidade de empreendedores, técnicos, contratantes e instituições financeiras:

Empreendedores e profissionais responsáveis pelos estudos ambientais apresentados no processo de licenciamento respondem pelas informações prestadas e estão sujeitos a sanções administrativas, civis e penais (artigo 57).

O que foi vetado?

O artigo 58 do PL 2.159/2021, que sucedia o artigo 57 acima, foi integralmente vetado. O dispositivo previa que contratantes de atividades sujeitas a licenciamento ambiental, incluindo instituições públicas, privadas e de fomento, deveriam exigir a apresentação da licença ambiental emitida pelo órgão competente do Sisnama. Embora não tenham o dever de fiscalizar a regularidade ambiental, tais entes poderiam ser responsabilizados de forma subsidiária, conforme sua contribuição, por danos ambientais decorrentes da atividade contratada. Isso também se aplicaria às instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, que exigem licença para fins de financiamento, que ficariam isentas de responsabilidade caso cumprissem com essa exigência.

A mensagem de veto foi no sentido de que dispositivo contrariava o interesse público ao disciplinar a sistemática de responsabilização de alguns poluidores indiretos (contratantes e financiadores), podendo gerar insegurança e graves controvérsias jurídicas em casos de danos ambientais submetidos à apreciação judicial.

Alterações na Lei dos Crimes Ambientais:

O artigo 62 alterou os artigos 60 e 67 da Lei de Crimes Ambientais para estabelecer novas penalidades, prevendo que a conduta de:

- construir, instalar ou operar atividades potencialmente poluidoras sem a devida licença ambiental, ou

em desacordo com normas legais, configura infração penal, sujeita à pena de detenção de um a seis meses, multa, ou ambas cumulativamente;

- conceder dolosamente licença ambiental em desacordo com as normas legais configura infração penal por parte do agente público, sujeita à pena de detenção de um a três anos e multa.

Alterações na Lei da Mata Atlântica vetadas:

O inciso III do artigo 66 do PL visava alterar a Lei nº 11.428/2006 (“Lei da Mata Atlântica”) para revogar os dispositivos que exigem autorização do órgão estadual, com anuência prévia do órgão federal ou municipal, para supressão de vegetação em estágio médio ou avançado de regeneração. Ademais, foi prevista a revogação do §2º do artigo 6º do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que previa que o órgão competente solicitaria ao responsável pela atividade a elaboração do EIA/RIMA para o licenciamento de parcelamento e remembramento do solo, a construção, instalação, o funcionamento e a ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira. Ambos os dispositivos foram integralmente vetados.

O que foi vetado?

O inciso III do artigo 66 do PL 2.159/2021 foi integralmente vetado. A justificativa contemplada na mensagem de veto foi no sentido de que a alteração proposta ensejaria vício de inconstitucionalidade ao retirar do órgão ambiental federal a competência para avaliar o status de conservação do bioma. Isso fragilizaria a proteção ambiental ao permitir decisões descoordenadas entre estados e municípios, violando os artigos 23 e 225 da Constituição e o princípio da atuação comum do Poder Público, e causando possível retrocesso ambiental, que é vedado pela jurisprudência do STF na ADI nº 4983/DF.

Vetadas alterações na atuação coordenada entre órgãos ambientais de diferentes entes federativos:

O artigo 65 do PL estabelecia que, uma vez expedido o licenciamento ambiental pelo órgão competente, a atuação de outros órgãos ambientais deveria se limitar à comunicação formal de medidas adotadas em casos de degradação ambiental. A manifestação técnica do órgão licenciador prevaleceria sobre autuações ou medidas de órgãos não licenciadores, inclusive quando houvesse autos de infração duplicados. Nesses casos, a manifestação do órgão licenciador faria cessar automaticamente os efeitos das medidas impostas por outros entes federativos.

O que foi vetado?

O dispositivo foi vetado integralmente. A justificativa da mensagem de veto foi no sentido de que o dispositivo restringia indevidamente a atuação supletiva de órgãos ambientais prevista no artigo 17 da Lei Complementar nº 140/2011, e que ao condicionar a validade de medidas de prevenção e mitigação à comunicação formal ao órgão licenciador, a proposta comprometeria a efetividade da fiscalização ambiental e incentivaria condutas degradadoras. Além disso, violaria o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da Constituição), o pacto federativo e a repartição de competências (artigo 24), contrariando o entendimento do STF na ADI nº 4757.

Seguiremos acompanhando as discussões, incluindo

- a análise dos vetos pelo Congresso Nacional que poderá manter ou derrubar os trechos, conforme estabelece o inciso IV do §3º do artigo 57 e artigo 66 da Constituição Federal ;
- eventuais emendas à MP; e
- o trâmite do PL nº 3834/2025, apresentado pelo Poder Executivo.