



GREENPEACE



**EXCELENTESSIMO SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN,
PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

O PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob os nº 06.954.942/0001-95, com sede à SCS Quadra 2 Bloco C Lote 104, nº 252, 5º andar, Asa Sul, Brasília-DF, neste ato representado por sua Presidente, PAULA BERMUDES MORAES CORADI, vem, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seus advogados com instrumento procuratório anexo (Doc. 03), e a ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (Apib), organização indígena que representa os povos indígenas do Brasil, com escritório de representação localizado no SC/Sul Q. 02 BL C nº 252 LT 34/35, sexto andar, Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70.317-905, neste ato representada por seu Coordenador Executivo KLEBER KARIPUNA, nome social de Kleber Luiz Santos dos Santos, brasileiro, indígena pertencente ao povo Karipuna, portador do Cadastro de Pessoa Física (CPF) nº 661.587.612-49 e do Registro Geral nº FV652861, DPF/RR, vêm, por intermédio de seus advogados/as (Doc. 06), respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal, e nos dispositivos da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

com pedido de **MEDIDA LIMINAR**

para questionar a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 15.190, de 08 de agosto de 2025¹ e da Lei nº 15.300, de 22 de dezembro de 2025², com o objetivo de

¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15190.htm - Acesso em 25/12/2025.

² <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.300-de-22-de-dezembro-de-2025-677650947> - Acesso em 25/12/2025.

imediata suspensão dos efeitos e, ao final, declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, em atenção ao direito à vida e à saúde (artigos 5º, *caput*, 6º, *caput* e 196, da Constituição), aos princípios norteadores da administração pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37 da Constituição), à defesa do meio ambiente efetuando tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (artigo 170 da Constituição), ao patrimônio cultural brasileiro (artigo 216 da Constituição), ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (artigo 225 da Constituição), ao direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam (artigo 231 da Constituição) e a outros princípios e dispositivos constitucionais igualmente relevantes.

Devido à relevância da demanda e à especificidade da matéria, os autores apresentam suas razões acompanhados das seguintes entidades especialistas:

LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA (Observatório do Clima), associação privada sem fins lucrativos e sem finalidade econômica, de natureza ambiental, inscrita no CNPJ sob o nº 30.097.990/0001-38, com sede na Estrada Chico Mendes, nº 185, sala Hub, Bairro Sertãozinho, Município de Piracicaba/SP, CEP 13426-420 (**docs. 10 a 13**); **GREENPEACE BRASIL**, associação privada sem fins lucrativos de natureza ambiental, com sede na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Av. Ipiranga, 200, Andar Terraço, Bloco B Loja 87, República, CEP 01066-900, inscrita no CNPJ sob o nº 64.711.062/0001-94, (**docs. 14 e 15**); **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA**, associação civil sem fins lucrativos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, inscrita no CNPJ sob o nº 00.081.906/0002-69, com sede na Av. Higienópolis, nº 901, sala 30, São Paulo/SP, CEP 01224-000 (**doc. 16 a 20**); **WWF-BRASIL - Fundo Mundial para a Natureza**, associação civil com personalidade jurídica de direito privado, organização da sociedade civil brasileira sem fins lucrativos ou econômicos, inscrita no CNPJ sob nº 26.990.192/0001-14, com sede na CLS Quadra 114, Bloco D, Loja 35, Asa Sul, na cidade de Brasília, Distrito Federal, CEP 70.377-540 (**doc. 21 a 23**); **ASSOCIAÇÃO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL**, associação civil sem fins lucrativos de âmbito

nacional, inscrita no CNPJ sob o nº 03.197.372/0001-48, com sede na ST SRTVS nº 110, Quadra 701, Sala 518, Asa Sul, Brasília-DF, CEP 70.340-000 (**doc. 24 a 26**), **INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA – INSTITUTO ARAYARA DE EDUCAÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, inscrita no CNPJ sob o nº 04.803.949/0001-80, com sede na Av. Rabelo, 46D, Brasília – DF, CEP 70804-020 (**doc. 27 a 29**), **INSTITUTO ALANA**, organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, inscrita perante o CNPJ/MF sob o nº 05.263.071/0001-09, com endereço na Rua Fradique Coutinho, 50, 11º andar, bairro de Pinheiros, São Paulo - SP, CEP 05416-000 (**doc. 30 a 32**), **ASSOCIAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM REDE - CONECTAS DIREITOS HUMANOS**, associação sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.706.954/0001-75, com sede na Avenida Paulista, 575, 19º andar, São Paulo – SP, CEP 01311-911 (**doc. 33 e 34**); **INSTITUTO DE DIREITO COLETIVO – IDC**, entidade de âmbito nacional, sem fins lucrativos, com sede à Av. Presidente Vargas, 482 sala 703 – Centro, Rio de Janeiro - RJ, CEP 20071-909, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 29.805.150/0001-54 (**doc. 35 a 38**); **COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ)**, organização quilombola de representação nacional das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, sediada à QI 18, Conjunto F, Lote 84, Guará I, Brasília – DF, Brasil, CEP: 71.015-064 (**doc. 39 a 41**), **FUNDAÇÃO SOS PRÓ-MATA ATLÂNTICA**, fundação privada, sem fins econômicos ou lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 57.354.540/0001-90, com sede em Itu/SP, na Rodovia Marechal Rondon, Km 118, s/nº, Porunduva, CEP 13.300-003 (**doc. 42 a 44**), e **AVAAZ FOUNDATION UNITED KINGDOM**, associação civil sem fins lucrativos qualificada como empresa limitada por garantia, registrada sob o número 09475510, com sede no endereço: c/o Sayer Vincent LLP 110 Golden Lane London England EC1Y, neste ato representada por seu Diretor Executivo, Andrew Wander, conforme nomeação de seu Conselho (**doc. 45 a 49**), as quais comparecem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, por seus procuradores ao final assinados, com fundamento no artigo 138 do Código de Processo Civil e no artigo

7º, §2º, da Lei nº 9.868/1999, para requerer sua admissão na qualidade de *AMICI CURIAE*.

SUMÁRIO

1. DIPLOMAS LEGAIS IMPUGNADOS	7
2. DA LEGITIMIDADE DOS AUTORES E DOS <i>AMICI CURIAE</i>	12
2.1. Da legitimidade ativa dos proponentes da ação	12
2.2. Da legitimidade das entidades para atuarem como <i>amici curiae</i>	15
3. DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E O ROL DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS	28
4. DO DIREITO	33
4.1. Delegação excessiva a estados e municípios: fragmentação normativa e omissão em termos de normas gerais – artigo 3º, incisos XXXV e XXXVI; artigo 4º, § 1º; artigo 5º, § 2º; artigo 8º, <i>caput</i> , inciso III; artigo 18, §§ 1º e 4º; artigo 22, § 1º; e artigo 46 da Lei nº 15.190/2025	33
4.2. Da dispensa do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores – artigos 8º, <i>caput</i> , incisos III, VI, VII e VIII; 9º; e 13 da Lei nº 15.190/2025	43
4.2.1. Dispensa de licenciamento para empreendimentos agropecuários e temas conexos	51
4.2.2. Da fragilização da exigência do CAR	55
4.3. Excesso e descontrole na Licença por Adesão e Compromisso (LAC) - artigo 9º, §5º; artigo 11; artigo 22; e artigo 26, §§1º e 5º, da Lei nº 15.190/2025	58
4.3.1. Procedimento autodeclaratório para médio potencial poluidor	60
4.3.2. Delegação excessiva para estados, Distrito Federal, municípios e órgãos licenciadores	64
4.3.3. Ausência de avaliação sobre risco, localidade e impacto ambiental efetivo ...	66
4.3.4. Limitações das condicionantes ambientais pré-estabelecidas	68
4.3.5. Ausência de avaliação dos efeitos sinérgicos e cumulativos	70
4.3.6. Avaliação e vistoria por amostragem	71
4.3.7. LAC para licenciamento de serviços e obras de pavimentação	73
4.3.8. LAC para atividades e empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte	74
4.3.9. LOC mediante LAC	75
4.3.10. Renovação automática da licença por procedimento autodeclaratório similar à LAC	77

4.4. Inexigibilidade indevida da apresentação de certidões e outorgas - artigo 17 da Lei nº 15.190/2025	78
4.4.1. Da Certidão de Uso e Ocupação do Solo Urbano	79
4.4.2. Da violação da integração das políticas públicas ambientais e de recursos hídricos.....	83
4.4.3. Da inexigibilidade da certidão/autorização sanitária da Anvisa	91
4.5. Simplificação estabelecida por decisão política e Licença Ambiental Especial (LAE) – artigos 3º (inciso XXVI), 5º (<i>caput</i> , inciso VII, e §1º, inciso I), 18 (inciso IV), 23, 24, 25, §único, 47 (<i>caput</i> , inciso V) e 63 da Lei nº 15.190/2025; e artigos 1º ao 6º da Lei 15.300/2025	96
4.6. Simplificação sem critérios técnicos do licenciamento de empreendimentos nas áreas de energia e saneamento básico – artigo 10 da Lei nº 15.190/2025	110
4.7. Limitação indevida na fixação das condicionantes socioambientais que integram a licença – artigo 14, §§ 1º, 2º e 5º, da Lei nº 15.190/2025	113
4.8. Facilitação da regularização de empreendimentos instalados irregularmente – artigo 26, §§ 1º, 2º, 5º e 9º, e artigo 27 da Lei nº 15.190/2025	119
4.9. Graves restrições à participação das autoridades envolvidas e violações de direitos coletivos e difusos – artigos 42, incisos I a III; 43, incisos I a III; 44, incisos I a III e §§4º e 10; 46; 61; e Anexo da Lei nº 15.190/2025	121
4.9.1. Inconstitucionalidades aplicáveis a todas as autoridades envolvidas.....	123
4.9.2. Violações constitucionais específicas sobre os bens jurídicos e direitos fundamentais protegidos por cada uma das autoridades envolvidas.....	134
4.10. Renovação da licença sem participação da autoridade licenciadora – artigo 7º, § 4º, da Lei nº 15.190/2025	149
4.11. Restrições à participação no processo de licenciamento – artigo 40, § 2º; artigo 41, § 1º; artigo 43, §§ 1º e 2º; artigo 44, §§ 1º a 4º; e artigo 47, incisos I a V, da Lei nº 15.190/2025	151
4.12. Redução indevida da responsabilidade socioambiental das instituições financeiras – artigo 58 da Lei nº 15.190/2025	154
4.13. Redução no rigor da proteção ambiental pelas alterações à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) - artigo 61 da Lei nº 15.190/2025	164
4.14. Redução no rigor da proteção ambiental pelas revogações na Lei da Mata Atlântica – 66, inciso III, da Lei nº 15.190/2025	168
4.15. Limitação à atuação de especialistas cuja profissão não tem conselho profissional – artigo 4º, § 3º, da Lei nº 15.190/2025.....	173
4.16. Da falta de explicitação da variável climática no licenciamento ambiental - artigos 14, <i>caput</i> , incisos I a III; 28, <i>caput</i> e §§1º, 6º e 8º; 29, incisos I a X; 31, <i>caput</i> e §único, da Lei nº 15.190/2025.....	175
5. PRINCÍPIOS JURÍDICOS VIOLADOS	180
5.1. Princípios da prevenção e da precaução.....	182

5.2. Princípio da vedação ao retrocesso socioambiental	187
5.3. Princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador.....	192
5.4. Princípio da eficiência administrativa.....	194
5.5 Princípio da participação	197
5.6. Princípio da equidade intergeracional e a prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes	201
6. DA MEDIDA CAUTELAR.....	204
6.1. Probabilidade do direito	204
6.2. Perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo	210
7. DOS PEDIDOS.....	213
8. ANEXOS	219

1. DIPLOMAS LEGAIS IMPUGNADOS

Em julho de 2025, foi aprovado no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 2.159/2021, que tratava de regramentos gerais para o licenciamento ambiental no país. Em 08 de agosto, o Presidente da República sancionou o texto, com 63 (sessenta e três) vetos, dando origem à Lei nº 15.190/2025, conhecida como “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”. Além desse ato normativo, também foram apresentados pelo Presidente (i) o PL nº 3.834/2025, que busca suprir lacunas que haviam sido deixadas pelos vetos e, inicialmente, estava sob regime de urgência constitucional de tramitação; e (ii) a Medida Provisória (MPV) nº 1.308/2025, que dispõe sobre o licenciamento ambiental especial. O Congresso Nacional derrubou 56 (cinquenta e seis) vetos do Presidente da República, em sessão mista do dia 27 de novembro de 2025 e aprovou a MPV nº 1.308/2025, com alterações de conteúdo, em 03 de dezembro de 2025, que foi convertida na Lei nº 15.300/2025. O PL nº 3.834/2025 ainda permanece em tramitação.

A Lei nº 15.190/2025, com o conteúdo consolidado nesse processo legislativo complexo, traz uma série de dispositivos que, ao invés de avançarem na construção de um sistema jurídico robusto para o licenciamento ambiental brasileiro, alinhado com os grandes desafios do nosso tempo como as mudanças climáticas, promovem claro retrocesso em relação ao patamar normativo de proteção ambiental já conquistado, inclusive com afrontas diretas à jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal (STF).

A nova Lei Geral, a bem dizer, não cumpre a função de modernização, unificação e efetivação das melhores práticas para o licenciamento ambiental brasileiro, e, na sua grande parte, aprofunda as deficiências existentes e, mais do que isso, põe por terra o sistema de gestão ambiental de atividades e empreendimentos que podem ocasionar poluição ou outras formas de degradação ambiental. Há, pois, o enfraquecimento (i) do controle e fiscalização das atividades degradadoras do meio ambiente e do clima; (ii) do exercício das competências institucionais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e de outros órgãos públicos que participam do licenciamento ambiental na tutela de direitos socioambientais; (iii) dos compromissos assumidos pelo país nas agendas socioambiental e climática; e (iv) das boas práticas empresariais e financeiras. Esses

problemas são agravados pelo conteúdo trazido pela Lei nº 15.300/2025, que trata do licenciamento ambiental especial, o qual contraditoriamente reduz o rigor dos procedimentos para atividades e empreendimentos de grande impacto.

Trata-se do maior retrocesso da legislação socioambiental desde, pelo menos, a redemocratização do país, e uma transgressão a um conjunto de direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, dispostos nos artigos 5º, *caput*; 6º, *caput*; 37, *caput*; 170; 216; 225 e 231, entre outros, da Constituição Federal. Também há afrontas a disposições atinentes ao pacto federativo, especialmente delegação excessiva e omissões em relação ao papel da União de estabelecer normas gerais (artigo 24 da Constituição), como será demonstrado com detalhes nesta petição.

Em seu artigo 225, a Constituição eleva a proteção ao meio ambiente ao *status* de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, sendo, pois, tanto um objetivo quanto uma tarefa estatal e da sociedade. Para que seja possível a satisfação desse princípio fundamental, e, por consequência, a efetivação das disposições constitucionais que tratam do tema, ao Estado incumbe tutelar o meio ambiente, por meio da legislação e da formulação e implementação de políticas públicas, concretizando-se o Estado Socioambiental de Direito.

Nesse sentido, o artigo 225 da Constituição traz o dever do Estado na proteção ambiental. Assim, a atuação em prol da garantia de respeito ao meio ambiente, de proteção da biodiversidade e dos processos ecológicos não é uma faculdade, mas sim determinação do Texto Constitucional ao Poder Público, conforme já decidido por esta Corte na ADPF 708.³

Vale ressaltar que a defesa do meio ambiente constitui um dos princípios gerais da atividade econômica estabelecidos pela Constituição Federal, ficando determinado o “tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (artigo 170, inciso VI).

A legislação aqui impugnada subverte toda a lógica da proteção ambiental disposta na Constituição e almejada pelo Estado brasileiro. Trata-se, ao revés, de

³“4. Dever constitucional, suprallegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. (...)" (ADPF 708, STF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 04/07/2022).

diplomas legais que, na prática, desmontam a estrutura do licenciamento ambiental brasileiro, anteriormente desenhada para garantir que os empreendimentos seguissem um procedimento rigoroso que compatibilizasse interesses econômicos com a proteção ambiental e social, permitindo, assim, o desenvolvimento sustentável. Pode-se afirmar que o licenciamento ambiental e a avaliação de impactos ambientais a ele inerente constituem os instrumentos mais importantes para a prevenção de danos ambientais entre os integrantes da Política Nacional do Meio Ambiente (artigos 9º, incisos III e IV, e 10 da Lei nº 6.938/1981).

É preciso compreender que, desde 1981, os princípios norteadores da Política Nacional do Meio Ambiente e o fortalecimento da atuação do Poder Público na prevenção e controle de atividades potencialmente causadoras de degradação, por meio do licenciamento ambiental, mostrou-se essencial para o cumprimento do dever estatal de proteção do meio ambiente, violado pela legislação em debate, que representa o maior retrocesso ambiental dos últimos 44 anos.

A própria integridade do processo de licenciamento é ameaçada pelos diplomas ora impugnados⁴. Isso porque as flexibilizações adotadas pela nova legislação, sob o duvidoso argumento de que esse conteúdo combate suposta burocratização e possibilita maior eficiência dos processos de licenciamento, na verdade dão azo a verdadeiro projeto de destruição.

Deve ser dito, no entanto, que as leis ora impugnadas apenas supostamente privilegiam o desenvolvimento econômico, quando, na verdade, a economia sofre diretamente os efeitos negativos decorrentes do descontrole ambiental e da degradação. A aplicação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, com o conteúdo consolidado pelo Congresso Nacional, agravará muito esse quadro. Tais riscos foram bem delineados pela Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa), em nota técnica recente sobre o tema, que aponta que a nova legislação deve impactar negativamente o acesso a crédito e ao comércio internacional, em razão da exigência cada vez maior, tanto por parte das instituições internacionais de crédito como por parte de importadores, de garantias

⁴ <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202508/governo-detalha-vetos-e-novo-projeto-para-aperfeiçoar-a-lei-geral-do-licenciamento-ambiental> - Acesso em 16/12/2025.

de que os produtos estejam livres de violações a direitos humanos e de danos ambientais.⁵

É indispensável, a propósito, o esclarecimento de que celeridade e eficiência, apesar de igualmente importantes, são princípios administrativos distintos, de modo que seus significados não se confundem e devem ser devidamente harmonizados na interpretação do Texto Constitucional. Enquanto o primeiro privilegia a velocidade das decisões, o segundo foca na otimização dos recursos públicos para satisfação do interesse público. A flexibilização e fragilização do licenciamento ambiental, enquanto instrumento de gestão dos projetos e atividades humanas capazes de, efetiva ou potencialmente, causar degradação ambiental, visa tão somente à celeridade e afasta a eficiência, especialmente para o bem comum que é o meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*, da Constituição Federal).

Interesse público e proteção ao meio ambiente, em se tratando da elaboração de normas pelo Poder Legislativo, são objetivos que se complementam. Para que o interesse público seja efetivado, não é possível a violação de princípios fundamentais que constam na Constituição. A interpretação das normas constitucionais deve ser realizada de modo a serem compatibilizadas, e não prevalentes umas às outras. É necessário que se compreenda que o meio ambiente ecologicamente equilibrado e, naturalmente, a estabilidade do sistema climático, são pressupostos mínimos para a efetivação de outros direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico, sobretudo os direitos à vida digna e à saúde, previstos nos artigos 5º, *caput*, 6º, *caput* e 196, da Constituição⁶.

A jurisprudência deste egrégio Supremo Tribunal Federal há muito reconhece a interdependência do direito ao meio ambiente ecologicamente

⁵ Disponível em: <https://abrampa.org.br/file?url=/wp-content/uploads/2025/12/Nota_Tecnica_Inconstitucionalidades_da_Lei_Geral_do_Licenciamento_e_da_Lei_sobre_Licenciamento_Ambiental_Especial_-_finalizada_assinado.pdf> Acesso em 26/12/2025.

⁶ Nessa perspectiva: “Não se pode conceber a vida – com dignidade e saúde – sem um ambiente natural saudável e equilibrado. A vida e a saúde humanas (ou como se refere o *caput* do art. 225 da CF/1988, conjugando tais valores, à sadia qualidade de vida) só estão asseguradas no âmbito de determinados padrões ecológicos. O ambiente está presente nas questões mais vitais e elementares da condição humana, além de ser essencial à sobrevivência do ser humano como espécie natural. De tal sorte, o próprio conceito de vida hoje se desenvolve para além de uma concepção estritamente biológica ou física, uma vez que os adjetivos ‘digna’ e ‘saudável’ acabam por implicar um conceito mais amplo, que guarda sintonia com a noção de um pleno desenvolvimento da personalidade humana, para o qual a qualidade do ambiente passa a ser um componente nuclear.” (FENSTERSEIFER, T. SARLET, I. W. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 58).

equilibrado e outros direitos fundamentais. Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708, o excelentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso reconheceu a relação de interdependência entre o direito ao meio ambiente saudável e o direito à vida (artigo 5º, *caput*, da Constituição), à saúde (artigos 6º, *caput*, e 196 da Constituição), à segurança alimentar (artigo 6º, *caput*, da Constituição), à moradia (artigo 6º, *caput*, da Constituição) e ao trabalho (artigo 7º da Constituição), podendo impactar, ainda, o direito à identidade cultural, ao modo de vida e à subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais (artigos 216 e 231 da Constituição e artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Por outro lado, a fragilização das normas relacionadas ao procedimento do licenciamento ambiental também põe em xeque a observância de outros mandamentos constitucionais previstos no artigo 225. São eles os deveres de (i) preservar e restaurar processos ecológicos essenciais, promovendo o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas (artigo 225, § 1º, inciso I); (ii) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético (§ 1º, inciso II); (iii) definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (§ 1º, inciso III); (iv) 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 (§ 1º, inciso IV); (v) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (§ 1º, inciso V); e (vi) proteger a fauna e a flora (§ 1º, inciso VII).

De fato, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, subjetivo, difuso e intergeracional, em relação ao qual a falta de adoção de medidas de proteção ambiental, assim como a proteção insuficiente por parte do Estado, resultam em prática lesiva e inconstitucional, passível de controle judicial.

Em nota técnica elaborada por Carlos Nobre, Luciana Gatti e Luiz Marques, cientistas de renome nacional e internacional (**doc. 50**), afirma-se:

“A viabilidade socioambiental do Brasil está criticamente ameaçada pela Lei 15.190. É imperativo que a estrutura de

licenciamento ambiental seja reforçada, de modo a deter o processo em curso de destruição e degradação da biomassa e da biodiversidade de nosso país, da qual nossa população depende diretamente para a sua segurança física, alimentar, hídrica e sanitária. (...)

Nessa situação-limite, ao debilitar e mesmo anular em aspectos cruciais o licenciamento ambiental brasileiro, marco fundamental de nossa ordem jurídica, evidencia-se o caráter irresponsável e inconstitucional da Lei 15.190”⁷

Portanto, conforme será exposto, a novel Lei nº 15.190/2025 e a Lei nº 15.300/2025 possuem dispositivos com vícios insanáveis de inconstitucionalidade, que desmantelam o principal instrumento de controle e viabilização de atividades humanas em consonância com a proteção ambiental.

2. DA LEGITIMIDADE DOS AUTORES E DOS *AMICI CURIAE*

2.1. Da legitimidade ativa dos proponentes da ação

O artigo 103, inciso VII, da Constituição Federal atribui a todos os partidos políticos com representação no Congresso Nacional a possibilidade de manejear ações concentradas de constitucionalidade. A jurisprudência deste egrégio Supremo Tribunal Federal é tranquila no sentido de que os partidos políticos com representação no Congresso Nacional apresentam legitimidade universal para o ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade, independentemente de seu conteúdo material (STF, ADI 1.407 - MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 07.03.1996, p. 24.11.2000).

Dessa forma, considerando que o partido requerente tem representantes no Congresso Nacional, ostenta inequívoca legitimidade para ajuizar a presente demanda.

Ainda, é autora da presente demanda a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), composta por sete organizações regionais e presente em mais de nove estados, é reconhecida como a principal entidade representativa dos povos indígenas brasileiros, atendendo ao requisito de caráter nacional previsto na jurisprudência do STF.

⁷ NOBRE, C., GATTI, L. V., MARQUES, L. **Nota técnica em apoio à Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei nº 15.190.** 2025.

A Constituição Federal de 1988 rompeu com o paradigma tutelar imposto aos povos indígenas, reconhecendo sua autodeterminação (arts. 231 e 232). Assim, deixou de ser recepcionado o modelo integracionista da Lei nº 6.001/1973, legitimando as próprias comunidades indígenas a atuarem em juízo para defesa de seus direitos.

O Supremo Tribunal Federal, nas ADPFs 709 (relator Ministro Luís Roberto Barroso) e 991 (relator Ministro Edson Fachin), reconheceu expressamente a legitimidade ativa da Apib para propor ações diretas:

Entendo ser o caso de superar tal interpretação restritiva do conceito de “classe”, que além de obsoleta é incompatível com a missão institucional do Tribunal. Como já tive a oportunidade de afirmar, reconheço como classe “o conjunto de pessoas ligadas por uma mesma atividade econômica, profissional ou, ainda, pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários cujos membros as integrem”. Em sentido semelhante: ADPF 527, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 02.07.2018; e ADI 5291, rel. Min. Marco Aurélio, j. 06.05.2015[1]. Vale observar, ademais, que a Constituição assegurou aos indígenas a representação judicial e direta de seus interesses (CF, art. 232), bem como o respeito à sua organização social, crenças e tradições (CF, art. 231). Por essa razão, entendo, ainda, que **o fato de a APIB não estar constituída como pessoa jurídica não é impeditivo ao reconhecimento da sua representatividade. Não se pode pretender que tais povos se organizem do mesmo modo que nos organizamos.** Assegurar o respeito a seus costumes e instituições significa respeitar os meios pelos quais articulam a sua representação à luz da sua cultura. (STF, ADPF 709 MC-Ref, ministro relator Roberto Barroso, j. 05.08.2020)

Nesta oportunidade, o Ministro Barroso defendeu a superação da interpretação restritiva de “entidade de classe”, entendendo que também abrange grupos vulneráveis e minoritários.

No mesmo sentido, o Ministro Edson Fachin, relator da ADPF 991, reforçou que impedir a Apib de atuar significaria negar a superação do paradigma tutelar e o direito dos povos indígenas à plena cidadania:

Se numa ação que pretende evitar, no extremo das graves alegações ali contidas, verdadeiro genocídio de etnias indígenas inteiras, que vivem em isolamento integral ou parcial em relação à sociedade envolvente, não se mostra razoável glosar sua capacidade para figurar como parte legítima para ingressar com o presente feito, especialmente em se considerando que a Constituição de 1988 representa, em verdade, a superação do paradigma tutelar relativo aos indígenas, alçando-os à cidadania

plena. Assim, a garantia da representação judicial dos mais diversos povos indígenas por meio de um entidade de âmbito nacional, constituída pelos próprios índios, com atribuições de defesa de seus direitos, concretiza essa transição paradigmática e deve, pois, ser plenamente acolhida por esta Corte. (STF, ADPF 991 MC-Ref, ministro relator Edson Fachin, j. 08.08.2023)

Essas decisões, referendadas pelo Plenário, pacificaram o entendimento de que a Apib é legitimada ativa perante o STF, conforme o artigo 103, inciso IX, c/c artigo 232 da Constituição e o artigo 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999. A Constituição assegura às organizações indígenas o direito de ingressar em juízo, sem intermediação estatal, em respeito à sua autonomia e formas próprias de organização.

Na sequência, ao julgar o RE 1.017.365/SC, com repercussão geral reconhecida, que resultou na edição das teses constitucionais do Tema 1031-Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do Texto Constitucional⁸, a Suprema Corte brasileira reconheceu a capacidade civil e postulatória própria dos povos indígenas em processos de seus interesses:

XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.

A Convenção 169 da OIT (artigo 12) reforça esse direito ao prever que os povos indígenas podem iniciar procedimentos legais “pessoalmente ou mediante seus organismos representativos”. Portanto, não se exige que a Apib seja pessoa jurídica formalizada, visto que se rege por costumes e tradições próprias, o que seria incompatível com a imposição de formalismos da sociedade envolvente.

Assim, a garantia da representação judicial dos mais diversos povos indígenas por meio de uma entidade de âmbito nacional, constituída pelos próprios indígenas, com atribuições de defesa de seus direitos, concretiza essa transição

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.017.365 (Tema 1031).** Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz do art. 231 da Constituição Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5109720&numeroProcesso=1017365&classeProcesso=RE&numeroTema=1031>. Acesso em 20/10/2025.

paradigmática e deve, pois, ser plenamente acolhida, motivo pelo qual a Apib possui legitimidade para o presente ajuizamento.

2.2. Da legitimidade das entidades para atuarem como *amicus curiae*

A admissão de *amicus curiae* em casos como o presente encontra respaldo no artigo 6º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999 e no artigo 138 do Código de Processo Civil (CPC). O artigo 138 do CPC elenca pressupostos objetivos e subjetivos para a admissão dos *amicus curiae*.

A admissão de entidades na qualidade de *amicus curiae* em ações de controle concentrado vem sendo amplamente admitida por esse egrégio Supremo Tribunal Federal⁹, bastando, para tanto, que a entidade justifique a sua legitimidade com base nos pressupostos da “relevância da matéria” e da “representatividade adequada”.

Conforme bem apresentado no Capítulo 1, esta ação busca a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 15.190/2025 e da Lei 15.300/2025, que desestruturam o licenciamento ambiental no Brasil, instrumento essencial para a garantia do direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações e, também, visa à defesa dos direitos à vida e à saúde, bem como dos direitos das crianças e dos adolescentes, dos povos indígenas e das comunidades tradicionais.

Quanto à representatividade adequada, todas as organizações que ora pleiteiam ingressar na lide na qualidade de *amicus curiae* têm como objeto estatutário e prática institucional a defesa dos bens jurídicos e direitos fundamentais versados na presente ADI. Além disso, as instituições possuem notória especialização nas temáticas em questão, conforme será demonstrado.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA

O **Observatório do Clima** é uma associação civil sem fins lucrativos e sem finalidade econômica, fundada em 2002, que tem por finalidade a defesa e promoção da segurança climática e do meio ambiente. Para tanto, desenvolve uma série de atividades, entre elas a propositura de ações judiciais. Sua atuação na área

⁹ Supremo Tribunal Federal. Pleno. Agr. na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4858. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 03.04.2017.; ADI 2130 – MC/SC, Relator: Min. CELSO DE MELLO, julgado em 20/12/2000, publicado em DJ 02/02/2001 P -00145.

é pautada pelo rigor técnico, estudos, produção de dados e interlocução com o Poder Público e sociedade civil, sendo organização de referência na matéria objeto desta lide.

A entidade tem por objetivo ser uma rede da sociedade civil dedicada à construção de um Brasil descarbonizado, igualitário, próspero e sustentável, na luta contra a crise climática. É integrado por mais de 100 organizações representativas da defesa do clima e do meio ambiente no país.¹⁰ Mais informações sobre seu trabalho podem ser encontradas no site www.oc.eco.br.

Sua legitimidade para integrar processos na qualidade de *amicus curiae* perante o Poder Judiciário é inquestionável. Nesta Suprema Corte, a instituição já foi admitida em diversas ações de controle concentrado, como, entre outras, as ADPF 623, 655, 708, 760, 755 e ADO 59.

Ademais, há uma relação direta entre o foco de atuação do Observatório do Clima e um dos principais impactos gerados pela norma impugnada: o desmatamento e a intensificação na emissão de gases de efeito estufa (GEE). Esse é um dos principais campos de estudo e atuação do Observatório do Clima, que mantém há anos o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), principal plataforma de monitoramento de emissões de gases de efeito estufa na América Latina e uma das maiores bases de dados nacionais de emissões do mundo.¹¹

GREENPEACE BRASIL

O **Greenpeace**¹² é uma das mais notórias organizações ambientalistas do mundo, formada em 1971 no Canadá. Chegou ao Brasil em 1992 e, desde então, nesses mais de 33 anos no país vem atuando em estrita observância à obrigação imposta pelo artigo 225 da Constituição Federal de agir pelo meio ambiente para as presentes e futuras gerações, incluindo a defesa dos interesses difusos e coletivos

¹⁰ OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/quem-somos/nossos-membros/>>. Acesso em: 15/12/2025.

¹¹ A plataforma fornece estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil para todos os setores da economia, num sistema on-line de fácil acesso com dados que vêm desde 1970, além de análises e soluções para tomadores de decisão. Os dados do SEEG buscam informar as políticas públicas de mitigação, bem como dar transparência à sociedade sobre as trajetórias de redução de emissões do país (<https://seeg.eco.br/#:~:text=O%20Sistema%20de%20Estimativas%20de,que%20abriga%20os%20dados%20do>).

¹² GREENPEACE BRASIL. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/>. Acesso em: 15/12/2025.

dos povos indígenas e populações tradicionais. De acordo com o artigo 3º, §1º, de seu estatuto, tem por objeto “a promoção da proteção e preservação da natureza e do meio ambiente, em geral, incluindo a flora, a fauna e os recursos naturais não renováveis”. E, para tanto, poderá desempenhar a atividade de “promover ação civil pública e outras iniciativas judiciais ou extrajudiciais com a finalidade de pleitear seus objetivos, coletivos ou difusos, relativos à proteção do meio ambiente”.

Na Suprema Corte, por exemplo, a organização foi admitida em outras ações de controle concentrado, como por exemplo as ADPFs 760, 1056, 743 e 746; as ADIs 7273, 7582, 7701, 7774 e 7775, e o RE 1017365, e sua atuação no âmbito judicial tem como objetivo trazer argumentos técnicos e jurídicos para enriquecer a análise de demandas ambientais de relevo no debate constitucional sobre a proteção do meio ambiente e mudanças climáticas. O **Greenpeace Brasil** também integra o grupo de conselheiros do Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário do CNJ¹³.

Sendo uma das mais representativas organizações não governamentais no debate sobre a proteção do meio ambiente e mudanças climáticas, o **Greenpeace Brasil** acredita que sua contribuição poderá enriquecer a análise do mérito da presente ação, certamente de impacto imensurável às presentes e futuras gerações. A contribuição técnica e jurídica do **Greenpeace Brasil** poderá, em breve síntese, contribuir com: (i) os impactos da fragilização dos procedimentos de licenciamento ambiental; (ii) a responsabilidade dos diversos atores, inclusive instituições financeiras, sobre danos ao meio ambiente; (iii) a necessidade de ampla participação social nos processos de licenciamento ambiental; e (iv) a discussão sobre os impactos climáticos da fragilização e dispensa de licenciamento para diversos setores e atividades.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA)

O **Instituto Socioambiental (ISA)**¹⁴ é associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1994, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse

¹³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/observatorio-do-meio-ambiente-do-poder-judiciario/integrantes/>. Acesso em: 15/12/2025.

¹⁴ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/>>. Acesso em: 15/12/2025.

Público pelo Ministério da Justiça, nos termos da Lei nº 9.790/1999, cuja finalidade institucional e efetiva atuação é, de acordo com o artigo 2º de seu estatuto social, entre outras, “estimular o desenvolvimento socioeconômico através da garantia do acesso e gestão democráticos e ecologicamente sustentável dos recursos naturais, com a manutenção da diversidade cultural e biológica, para as presentes e futuras gerações” (alínea ‘b’); “promover a defesa de bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos” (alínea ‘a’); e “promover, realizar e divulgar pesquisas e estudos, organizar documentação e desenvolver projetos aplicados à defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos direitos humanos e dos povos, especialmente de povos indígenas e populações tradicionais” (alínea ‘c’). Ainda, o ISA poderá, no cumprimento de seus objetivos, por si ou em cooperação com terceiros, “promover ação civil pública e outras iniciativas judiciais com a finalidade de defender bens e direitos sociais, coletivos ou difusos, especialmente os relativos ao meio ambiente e patrimônio cultural” (artigo 2º, parágrafo único, alínea ‘f’). É nacional e internacionalmente reconhecido como uma das mais atuantes e qualificadas organizações nos temas da proteção da vegetação nativa, das mudanças climáticas, dos desastres socioambientais e da sustentabilidade.

O ISA tem sido admitido como *amicus curiae* em diversas ações de controle concentrado relativas a temas socioambientais, como, entre outras, nas ADIs nº 4901, nº 4902 e nº 4903, que versavam sobre a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa), na ADPF 760, cujo objeto trata do cumprimento de política pública de Estado destinada ao combate ao desmatamento na Amazônia Legal e o enfrentamento à emergência climática, e nas ADPFs 743, 746 e 857, versando sobre os incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal.

WWF-BRASIL

O **WWF-Brasil**¹⁵ é uma associação civil, brasileira, sem fins lucrativos, que há mais de 29 anos desenvolve projetos de cunho socioambiental em todo o território nacional. A entidade integra, autonomamente, a Rede WWF – Fundo

¹⁵ WWF-Brasil. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/>. Acesso em: 15/12/2025.

Mundial para a Natureza, a maior rede independente de organizações ambientalistas do mundo. Sua missão institucional, prevista no artigo 3º do seu estatuto social, é “contribuir para que a sociedade brasileira conserve a natureza, harmonizando a atividade humana com a conservação da biodiversidade e com o uso racional dos recursos naturais, para o benefício dos cidadãos de hoje e das futuras gerações”.

A atuação do **WWF-Brasil** se baseia sempre no melhor conhecimento científico disponível, razão pela qual conta com uma equipe de especialistas nas mais diversas áreas do saber. Para cumprir sua missão, a organização elabora estudos relevantes para a temática socioambiental e desenvolve estratégias para difundir esse conhecimento, de modo a contribuir para a formulação, avaliação e implementação de políticas públicas e ações privadas eficazes. A organização trabalha sobre quatro pilares: Conservação e Restauração; Economia Verde; Justiça Socioambiental; e Sociedade Engajada – que se materializam em mais de 70 projetos.¹⁶

Em função dessa experiência e expertise, o **WWF-Brasil** vem participando como *amicus curiae* em diversas ações judiciais, inclusive no âmbito deste egrégio Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, a organização foi admitida como *amicus curiae* nas ADIs 6.157, 7.273, 7.319, 7.774 e 7.775, bem como nas ADPFs 623, 743, 746, além de participar, como expositora, da audiência pública da ADPF 708.

INSTITUTO ALANA

O **Instituto Alana** é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que desenvolve programas que buscam a garantia de condições para a vivência plena da infância. Criado em 1994, tem como missão honrar a criança. Entre as finalidades previstas em seu estatuto social estão:

Artigo 2º. O Instituto Alana tem por finalidade o fomento e a promoção da assistência social, educação, cultura, esporte, a proteção e o amparo da população em geral, visando à valorização do Homem e a melhoria da sua qualidade de vida, conscientizando-o para que atue em favor de seu desenvolvimento, do desenvolvimento de sua família e da comunidade em geral, sem distinção de raça, cor, político

¹⁶ WWF-Brasil. Relatório Anual 2024. Disponível em: https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/relatorioanual_wwfbrasil_2024.pdf Acesso em: 15/12/2025.

partidária ou credo religioso. Tem por finalidade também desenvolver atividades e projetos em prol do desenvolvimento das capacidades plenas e da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, em consonância à sua missão de “honrar a criança”.

Parágrafo 1º. O Instituto Alana pode, para a consecução de seus objetivos institucionais, utilizar todos os meios permitidos na lei, especialmente para: e) **defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; v) elaborar e promover intervenções judiciais diversas, entre elas o amicus curiae, em ações que versem sobre violações de direitos ou tenham interesse de crianças e adolescentes.** (Grifos inseridos)

Como visto, há previsão estatutária coincidente com a intervenção judicial via *amicus curiae*, na defesa e promoção dos direitos e interesses de crianças e adolescentes, bem como na defesa do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Por meio de suas ações e de seus programas, o Instituto Alana tem como objetivo dar visibilidade e efetividade ao artigo 227 da Constituição Federal – que estabelece a regra da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes, os quais devem ser respeitados e garantidos em primeiro lugar, em uma responsabilidade compartilhada entre Estado, famílias e sociedade. Nesse sentido, o Instituto Alana também busca informar, sensibilizar e mobilizar pessoas, famílias, organizações, empresas e o Poder Público para que assumam, de forma compartilhada, o referido dever constitucional.

No âmbito do seu eixo de atuação Natureza, o Instituto Alana atua na defesa de direitos fundamentais de crianças e adolescentes nas temáticas socioambientais, para garantia de uma vida saudável, água potável, ar limpo e meio ambiente equilibrado, bem como na proteção frente às mudanças climáticas e outras violações de direitos socioambientais.

Vale destacar que o Instituto Alana já atuou na condição de *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal em diversas ações, como (i) na ADI 7273, sobre os parâmetros legais de aquisição do ouro; (ii) na ADO 59, acerca do contingenciamento do Fundo Amazônia; (iii) na ADPF 760, que trata do combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática; e (iv) na ADI 6672, que dispôs sobre a constitucionalidade de lei estadual que autorizava o uso de mercúrio no garimpo no Estado de Roraima.

Ademais, o Instituto Alana é atualmente conselheiro no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e, desde março de 2020, também faz parte do Conselho de Comunicação Social (CCS), além de ter sido conselheiro no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). A discussão trazida a este Supremo Tribunal Federal impacta diretamente na defesa e garantia de direitos de todas as crianças e adolescentes, das presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, revelando-se a intervenção do Instituto Alana, assim, adequada e oportuna.

INSTITUTO DE DIREITO COLETIVO (IDC)

O Instituto de Direito Coletivo (IDC), é uma organização da sociedade civil, fundada em 26 de dezembro de 2017, regularmente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/RJ sob o nº 1.078, e habilitada para a oferta de serviços e atividades de assessoramento e defesa e garantia de direitos, em conformidade com os requisitos legais e regulamentares da Política Nacional de Assistência Social.

A missão do IDC é atuar na concretização dos direitos e interesses coletivos, por meio de ações de orientação e defesa, para o desenvolvimento de uma sociedade mais consciente, justa e ambientalmente equilibrada. O Instituto entende que a tutela de direitos e interesses coletivos é a forma mais eficiente de acesso aos direitos universais, indisponíveis e transgeracionais, com prioridade na atuação do direito ambiental e climático.

Conforme previsto no artigo 2º, incisos I, II, III, V, VI, IX, X e XI, do Estatuto do Instituto de Direito Coletivo, são suas finalidades institucionais:

- I. Realizar assessoramento, defesa e garantia de Direitos Coletivos, em especial assistência social, proteção à Criança e Adolescente, ao Idoso e às pessoas com deficiência, vulneráveis sociais, conforme o Sistema Único de Assistência Social.
- II. Atuar como organismo de apoio e pesquisa, podendo produzir estudo, material educativo sobre os direitos coletivos e áreas correlatas, produção cultural, teatral, musical e/ou audiovisual sobre os direitos coletivos e áreas correlatas, análise e divulgação de informações sobre os direitos coletivos, nas esferas privadas e/ou públicas.

III. Promover o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, ao bem-estar, à saúde, ao meio ambiente e ao seu direito a serviços de qualidade, públicos e privados;

V. Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de defesa do Direito Coletivo, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social.

VI. Incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor dos Direitos Coletivos.

IX. Representar judicial e extrajudicial seus filiados na defesa dos interesses de Direito Coletivo, conforme art. 5º, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, podendo atuar, inclusive, como *amicus curiae* em processos judiciais, administrativos ou arbitrais, no Brasil e/ou exterior.

X. Considerando a finalidade de atuar na melhoria pelo Direito Coletivo, são finalidades do IDC os incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII do art. 3 da Lei 9.790 de 23 de março de 1999, bem como outros direitos que em lei posterior sejam previstos.

XI. São também finalidades do IDC a busca pela proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, gênero, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Para elucidar de maneira mais efetiva a atuação do IDC como entidade de assessoramento e garantia de direitos, apresentamos algumas atividades relevantes do Instituto, as quais demonstram sua expertise, a saber:

1. o projeto Comunidades Resilientes, que trata da elaboração de uma Cartilha sobre Assessoria Técnica Independente, com lançamento realizada no Rio de Janeiro e em Brasília;
2. o projeto Catadores Legal, que oferece a formalização de coletivos de catadores de materiais recicláveis do Estado do Rio de Janeiro para estruturação de cooperativas/associações;
3. orientações a entidades pelo programa de Assessoramento e Defesa de Garantia de Direitos;
4. disponibilização do etransparente.org, uma plataforma que visa garantir o cumprimento das obrigações de transferência por parte das organizações do terceiro setor;
5. atuação em *advocacy* em parceria com o Observatório do Clima.

O IDC integra também a rede de organizações de controle social possuindo parcerias com entes públicos, como a Defensoria Pública do Estado do

Rio de Janeiro, InovaGov, Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro (MPT-RJ), Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro e Tribunais de Contas do Município do Rio de Janeiro, bem como o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

Possui ainda diversas outras parcerias com universidades, sociedade civil, além de conselhos, comissões e outros órgãos colegiados, todos disponíveis em seu site: <https://direitocoletivo.org.br/>.

ASSOCIAÇÃO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL

A **Alternativa Terrazul**¹⁷ é uma organização não governamental socioambientalista, fundada em 1999. Nos termos do artigo 2º de seu estatuto, possui como “objetivo a defesa da saúde e do meio ambiente, na perspectiva da qualidade de vida e da sociedade sustentável”. Entre suas finalidades, são previstas pelo estatuto o desenvolvimento de estudo, pesquisa e ação no campo da saúde, da ecologia e do desenvolvimento humano sustentável, podendo ainda, para a realização de seus fins, propor ação judicial para a defesa dos interesses difusos. Tem atuado em projetos, programas, campanhas e ativismo no intuito de contribuir com a construção de sociedades sustentáveis, tendo como referência os valores e princípios da Carta da Terra, sendo a questão climática uma de suas prioridades institucionais.

Durante seus mais de 20 anos de história, a organização participou ativamente de um conjunto de alianças e redes locais, regionais, nacionais e globais para a promoção dos direitos humanos e da preservação ambiental. A **Alternativa Terrazul** apoia e atua também junto ao coletivo Jovens Pelo Clima de Brasília, participando das campanhas de mudanças climáticas organizadas pela Rede Terra do Futuro Latino-americana.

Cabe salientar que a **Alternativa Terrazul** foi responsável pela interpelação judicial junto a este Supremo Tribunal Federal que questionou o Presidente da República sobre as acusações feitas publicamente de que as organizações não governamentais seriam responsáveis pelas queimadas na Amazônia (PET 8344), bem como foi admitida na condição de *amicus curiae* na:

¹⁷ Alternativa Terrazul. Disponível em: <<http://www.alternativaterrazul.org.br/>>. Acesso em: 15/12/2025.

(i) ADPF 760, que tem por objeto a execução efetiva da política pública para o combate ao desmatamento da Amazônia Legal; (ii) ADPF 746, que visa ao combate de queimadas na região do Pantanal; (iii) ADI 6137, ocasião em que a associação defendeu a constitucionalidade da lei que restringe o uso de agrotóxicos no Estado do Ceará; (iv) ADO 54, ação que visa à atuação do Poder Público contra o desmatamento; e (v) ADPF 743, atuando pelo reconhecimento do estado de coisas inconstitucional da gestão ambiental brasileira.

INSTITUTO INTERNACIONAL ARAYARA DE EDUCAÇÃO E CULTURA – INSTITUTO ARAYARA DE EDUCAÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE

A Arayara¹⁸ é associação civil de abrangência nacional e internacional constituída há quase três décadas, que desenvolve regularmente suas atividades, composta por pessoas ligadas pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e minoritários, especialmente na defesa do meio ambiente e no combate aos combustíveis fósseis.

A Arayara faz parte de diversos coletivos, como o Observatório do Petróleo, Coalizão Não *Fracking* Brasil, Observatório do Carvão Mineral e Observatório do Clima, tendo sempre atuado em defesa de direitos de povos originários.

Destaca-se que, recentemente, o Instituto Arayara promoveu ampla campanha em defesa dos territórios indígenas impactados pela oferta de blocos para exploração de petróleo e gás. O instituto desenvolveu, de maneira inédita, um monitor permanente de oferta de petróleo e gás no país, que entre suas funções consegue identificar ameaças da indústria de combustíveis fósseis aos territórios indígenas.

Cabe o registro, também, que o Instituto Arayara possui título de utilidade pública nas esferas municipal, estadual e federal em razão de sua reiterada atuação em prol da sociedade. Por fim, o Instituto Arayara vem atuando em diversas oportunidades perante este Supremo Tribunal Federal na defesa de direitos socioambientais, podendo ser citados como exemplos as ADIs 3596, 6218, 6528, 7146, 7273, 7095 e 7332.

¹⁸ Instituto Arayara. Disponível em: <<https://arayara.org/>>. Acesso em: 15/12/2025.

CONECTAS

A **Conectas Direitos Humanos**¹⁹ foi fundada em 2001 com a missão de fortalecer e promover o respeito aos direitos humanos no Brasil e no hemisfério Sul, dedicando-se, para tanto, à educação em direitos humanos, à advocacia estratégica e à promoção do diálogo entre sociedade civil, universidades e agências internacionais envolvidas na defesa destes direitos. Com relação aos fins institucionais da associação, consta no seu estatuto:

Artigo 3º - A ASSOCIAÇÃO será regida nos termos da Lei 9.790/99 e terá por finalidade promover, apoiar, monitorar e avaliar projetos em direitos humanos em nível nacional e internacional, em especial: [...]

VI – promoção e defesa dos direitos humanos em âmbito judicial.

Na esfera internacional, desde 2006 a Conectas possui *status* consultivo junto ao Conselho de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas (ONU) e, desde 2009, dispõe de *status* de observador na Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos.

Além disso, atua no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e junto aos procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Diante de larga experiência com o direito internacional, a Conectas tem importante contribuição a oferecer ao Poder Judiciário, em especial no que tange aos parâmetros internacionais e à prática dos direitos humanos, inclusive seu planejamento, avaliação e implementação.

Entre as atividades voltadas à proteção dos direitos humanos, a organização possui três eixos de atuação principais: defesa dos direitos socioambientais, fortalecimento do espaço democrático e enfrentamento à violência institucional.

A legitimidade da Conectas é reforçada pela sua reconhecida atuação perante o egrégio Supremo Tribunal Federal, sendo vista como uma das entidades da sociedade civil organizada com mais participações em *amici curiae* na Corte²⁰. Cabe mencionar algumas das causas mais relevantes nas quais recentemente a organização foi admitida como *amicus curiae*, quais sejam: (i) na ADPF 709, que

¹⁹ Conectas Direitos Humanos. Disponível em: <<https://coneptas.org/>>. Acesso em: 15/12/2025.

²⁰ Disponível em: <<https://folha.com/jk2bc6gu>>. Acesso em 15/12/2025.

discute a necessidade de adoção de providências voltadas ao equacionamento de graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição Federal relacionadas às falhas e omissões do Poder Público face aos direitos dos povos indígenas brasileiros; (ii) na ACO 1100 e no RE 1017365/SC, ambas ações que discutem o Tema 1.031, acerca da definição do estatuto jurídico constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do Texto Constitucional, de repercussão geral.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA

A **SOS Mata Atlântica** é fundação privada criada em 1986, que atua em todos os estados da Mata Atlântica, com a missão de promover a conservação da diversidade biológica e cultural do bioma e ecossistemas costeiros e marinhos sob sua influência, estimulando ações para o desenvolvimento sustentável, bem como de promover a educação e o conhecimento sobre a Mata Atlântica, mobilizando, capacitando e estimulando o exercício da cidadania socioambiental, nos termos do artigo 2º do seu Estatuto Social. A entidade é uma referência nacional e internacional em Mata Atlântica, sendo responsável por importantes projetos de pesquisa sobre o bioma, como o “Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica”, desenvolvido em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) desde 1989; programas de restauração florestal com vistas ao plantio de mudas de espécies nativas, como o “Programa Florestas do Futuro”, que já restaurou 23 mil hectares de Mata Atlântica no país; o projeto “Observando os Rios”, com a participação de cerca de 3,5 mil voluntários que monitoram a qualidade da água de 181 rios e córregos em 17 estados do bioma; e aprimoramento da legislação ambiental e ações de *advocacy*, com participação ativa na formulação e discussão de projetos de lei e políticas públicas voltados à proteção da biodiversidade e da Mata Atlântica (a exemplo da Lei nº 11.428/2006 e Lei nº 12.651/2012), entre outros temas de relevância ambiental.

CONAQ

A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) é entidade de representação nacional do movimento quilombola, constituída em 12 de maio de 1996, no município de Bom Jesus da

Lapa/BA, sob a forma de organização social sem fins lucrativos, destinada à articulação política e à defesa dos direitos coletivos das comunidades quilombolas em âmbito nacional. Atualmente, possui representação em 24 unidades da Federação.

Nos termos de seu Regimento Interno, especialmente dos artigos 3º e 4º, a CONAQ tem como finalidade institucional a defesa do uso coletivo dos territórios tradicionais quilombolas; a promoção de políticas públicas e projetos de desenvolvimento sustentável que respeitem a organização social, cultural e econômica dessas comunidades; a valorização dos saberes tradicionais; a preservação ambiental; e o enfrentamento a todas as formas de preconceito, discriminação racial e violência que atinjam os povos quilombolas. Destaca-se, ainda, a previsão expressa de legitimidade para a propositura de ações judiciais em defesa de suas filiadas, inclusive em matérias ambientais, conforme artigo 4º, alínea “j”, de seu Regimento Interno.

No campo da formulação normativa e da incidência institucional, a CONAQ atua de forma permanente na defesa do direito territorial quilombola previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. A legitimidade jurídica da CONAQ foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742/DF, ajuizada em 2021, ocasião em que a Corte reconheceu sua capacidade processual como entidade de âmbito nacional, nos termos do artigo 2º, inciso IX, da Lei nº 9.868/1999, assentando a pertinência temática entre seus objetivos estatutários e a defesa dos direitos fundamentais das comunidades quilombolas. Na referida decisão, o STF reconheceu graves violações de direitos fundamentais dessas comunidades no contexto da pandemia da Covid-19, determinando à União a adoção de medidas estruturais de proteção.

Ademais, há relação direta entre a atuação da CONAQ na ação direta de inconstitucionalidade, decorre dos impactos da norma impugnada, consistente no agravamento da degradação ambiental dos territórios quilombolas, especialmente por meio do desmatamento, da exploração predatória dos recursos naturais e do consequente aumento de conflitos socioambientais, fatores que comprometem o uso coletivo da terra, o manejo sustentável dos territórios, a segurança alimentar e

a reprodução física, social e cultural das comunidades quilombolas, temas que integram o núcleo central da atuação política, jurídica e institucional da entidade.

AVAAZ FOUNDATION

A Avaaz Foundation²¹ é uma associação civil sem fins lucrativos, que atua desde 2007 em defesa de causas humanitárias, climáticas, ambientais e indígenas no Brasil e em diversos locais do mundo. A Avaaz Foundation é constituída por mais de 70 (setenta) milhões de membros ao redor do mundo, incluindo o Brasil, atuando com base na defesa dos direitos humanos e socioambientais, sempre com base no melhor conhecimento científico disponível, razão pela qual conta com uma equipe de especialistas em diversas áreas relacionadas com a proteção ambiental. Para cumprir sua missão, a organização realiza campanhas de conscientização da sociedade, elabora estudos técnicos - como o recente estudo sobre ansiedade climática²² - e contribui para a construção de políticas públicas, incluindo projetos de reflorestamento na Amazônia.

Em função dessa experiência e expertise, a Avaaz Foundation tem atuado em apoio a Tribunais de todo o mundo, inclusive como *amicus curiae* em ações judiciais, como no paradigmático caso que gerou a Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sobre as obrigações estatais em matéria ambiental e a proteção de direitos humanos.

Assim, tendo em vista missão e atuação institucional das organizações acima, bem como considerando o trabalho desenvolvido e o conhecimento acumulado sobre a temática de licenciamento ambiental, verifica-se a representatividade adequada e o preenchimento dos requisitos exigidos das organizações requerentes para a sua admissão na qualidade de *amici curiae*.

3. DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E O ROL DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

²¹ Disponível em: <https://secure.avaaz.org/page/po/>. Acesso em: 15/12/2025.

²² Disponível em: https://secure.avaaz.org/campaign/po/climate_anxiety_briefing_2021/ Acesso em: 15/12/2025.

As promulgações da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei nº 15.190/2025) e da Lei nº 15.300/2025 ensejam claramente a propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Conforme o artigo 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal, cabe ao Supremo Tribunal Federal o processamento e julgamento da “ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal”. Nos termos da Lei nº 9.868/1999, a petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade deverá indicar os dispositivos tidos como violados, o que se passa a fazer:

Dispositivos legais impugnados	Dispositivos constitucionais violados	Pedido
Delegação excessiva a estados e municípios: fragmentação normativa e omissão em termos de normas gerais – artigo 3º, incisos XXXV e XXXVI; artigo 4º, § 1º; artigo 5º, § 2º; artigo 8º, <i>caput</i> , inciso III; artigo 18, §§ 1º e 4º; artigo 22, § 1º; e artigo 46 da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigos 24, incisos VI, VII e VIII; e 30, incisos I e II (poder da União de editar normas gerais no sistema de legislação concorrente) - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 225, <i>caput</i> - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 225, §1º, inciso IV - aplicável especificamente quanto ao artigo 18, §4º • Artigo 216 - aplicável ao artigo 46 • Artigo 231 - aplicável ao artigo 46 	Declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.
Da dispensa do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores – artigos 8º, <i>caput</i> , incisos III, VI, VII e VIII; 9º; e 13 da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigos 24, incisos VI, VII e VIII, e 30, incisos I e II - aplicável para todos os dispositivos, com exceção do artigo 13 • Artigo 170, inciso VI - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 225 - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 186, inciso II - aplicável ao artigo 9º 	Declaração de inconstitucionalidade dos incisos III, VI e VII do <i>caput</i> do artigo 8º, do artigo 9º (íntegra) e do artigo 13 da Lei nº 15.190/2025. Interpretação conforme do inciso VIII do <i>caput</i> do artigo 8º da Lei nº 15.190/2025, para que a inexigibilidade não alcance as situações que envolvam manejo de resíduos perigosos.

Dispositivos legais impugnados	Dispositivos constitucionais violados	Pedido
Excesso e descontrole na Licença por Adesão e Compromisso (LAC) - artigo 9º, §5º; artigo 11; artigo 22; e artigo 26, §§1º e 5º, da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 5º, <i>caput</i> - aplicável para todos os dispositivos • Artigos 6º, <i>caput</i>, e 196 - aplicável para todos os dispositivos • Artigos 24, incisos VI, VII e VIII - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 37, <i>caput</i> - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 170, inciso VI - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 225, <i>caput</i> e §1º, incisos I, IV, V e VII - aplicável para todos os dispositivos • Art. 225, §3º - aplicável para o artigo 26, §§1º e 5º 	<p>Declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, incluindo mas não se limitando à expressão “médio potencial poluidor” (artigo 22, <i>caput</i>, inciso I) ou à referência a atos administrativos por amostragem (artigo 22, §§3º e 4º, da Lei nº 15.190/2025).</p> <p>Interpretação conforme a Constituição do §2º do artigo 22 da da Lei nº 15.190/2025, para que a definição prévia das condicionantes da licença ambiental considere os impactos cumulativos e sinérgicos na região de implantação.</p>
Inexigibilidade indevida da apresentação de certidões e outorgas - artigo 17 da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 5º, <i>caput</i> • Artigos 6º, <i>caput</i>, e 196 • Artigo 30, inciso VIII • Artigo 170, inciso VI • Artigo 182, <i>caput</i> e §§1º e 2º • Artigo 225, <i>caput</i> e §1º, incisos I, IV, V e VII 	Declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.
Simplificação estabelecida por decisão política e Licença Ambiental Especial (LAE) – artigos 3º (inciso XXVI); 5º (<i>caput</i> , inciso VII, e §1º, inciso I); 18 (inciso IV); 23; 24; 25, § único; 47 (<i>caput</i> , inciso V); e 63, da Lei nº 15.190/2025; e artigos 1º ao 6º da Lei nº 15.300/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 170, inciso VI - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 216, §5º, e artigo 68 do ADCT - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 225, <i>caput</i> e §1º, incisos I, IV, V e VII - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 231, <i>caput</i> - aplicável para todos os dispositivos 	Declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.
Simplificação sem critérios técnicos do licenciamento de	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 170, inciso VI • Artigo 225, <i>caput</i> 	Declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

Dispositivos legais impugnados	Dispositivos constitucionais violados	Pedido
empreendimentos nas áreas de energia e saneamento básico – artigo 10 da Lei nº 15.190/2025.		
Limitação indevida na fixação das condicionantes socioambientais que integram a licença – artigo 14, §§ 1º, 2º e 5º, da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 170, inciso VI • Artigo 225, <i>caput</i> e §1º, incisos I, IV, V e VII 	Declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.
Facilitação da regularização de empreendimentos instalados irregularmente – artigo 26, §§ 1º, 2º, 5º e 9º; e artigo 27 da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 170, inciso VI - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 225, <i>caput</i> e §§1º e 3º - aplicável para todos os dispositivos 	Declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.
Graves restrições à participação das autoridades envolvidas e violações de direitos coletivos e difusos – artigos 42, incisos I a III; 43, incisos I a III; 44, incisos I a III e §§4º e 10; 46; 61; e Anexo da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 170, inciso VI - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 225, <i>caput</i> e § 1º, incisos I, II, III, IV, V e VII - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 215 - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 216 - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 231 - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 68 do ADCT - aplicável para todos os dispositivos 	Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 42, incisos I a III, 44, §§4º e 10, 46, 61 e Anexo da Lei nº 15.190/2025 (na íntegra).
		Declaração de inconstitucionalidade do artigo 43, incisos I a III, da Lei nº 15.190/2025, ou que seja conferida interpretação conforme a Constituição, para que haja oitiva das autoridades envolvidas em todas as terras indígenas e territórios quilombolas que estejam na área de influência da atividade e do empreendimento, direta ou indireta, bem como sejam considerados na área de influência os bens do patrimônio cultural, as Unidades de Conservação e outras áreas tuteladas pela legislação específica.
		Declaração de

Dispositivos legais impugnados	Dispositivos constitucionais violados	Pedido
		<p>inconstitucionalidade do artigo 44, incisos I a III, da Lei nº 15.190/2025, ou que seja conferida interpretação conforme a Constituição, para que sejam considerados não apenas os impactos diretos, mas também os impactos indiretos para a participação das autoridades envolvidas.</p> <p>Interpretação conforme a Constituição para garantir a oitiva das autoridades de saúde nas fases previstas nos artigos 43 e 44 da Lei Geral, consoante as suas atribuições institucionais, e em cumprimento aos artigos 6º, <i>caput</i> e 196 da Constituição.</p>
Renovação da licença sem participação da autoridade licenciadora – artigo 7º, § 4º, da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 37, <i>caput</i> • Artigo 170, inciso VI • Artigo 225, <i>caput</i> e § 1º 	<p>Declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.</p>
Restrições à participação no processo de licenciamento – artigo 40, § 2º; artigo 41, § 1º; artigo 43, §§ 1º e 2º; artigo 44, §§ 1º a 4º; e artigo 47, incisos I a V, da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 37, <i>caput</i> - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 170, inciso VI - aplicável para todos os dispositivos • Artigo 225, <i>caput</i> e § 1º - aplicável para todos os dispositivos 	<p>Declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.</p>
Redução indevida da responsabilidade socioambiental das instituições financeiras – artigo 58 da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 225, <i>caput</i> e §3º • Artigo 170, inciso VI • Artigo 192 	<p>Declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.</p>
Redução no rigor da proteção ambiental pelas alterações à Lei do Sistema Nacional de	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 225, <i>caput</i> e §1º, inciso III 	<p>Declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, reprimirando-se os efeitos</p>

Dispositivos legais impugnados	Dispositivos constitucionais violados	Pedido
Unidades de Conservação (Snuc) - artigo 61 da Lei nº 15.190/2025.		do artigo 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000, em sua redação vigente até a alteração feita pela Lei Geral.
Redução no rigor da proteção ambiental pelas revogações na Lei da Mata Atlântica – artigo 66, inciso III, da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 225, <i>caput</i>, incisos I e VII do §1º, e §4º 	Declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.
Limitação à atuação de especialistas cuja profissão não tem conselho profissional – artigo 4º, § 3º, da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 5º, <i>caput</i> e inciso XIII • Artigos 6º, <i>caput</i>, e 19º • Artigo 215, <i>caput</i> e §1º • Artigo 216 • Artigo 225 • Artigo 231 	Declaração de inconstitucionalidade do trecho “obrigatório registro de sua condição e atuação em documento de responsabilidade técnica perante o respectivo conselho de fiscalização profissional” constante no artigo 4º, §3º, da Lei nº 15.190/2025.
Da falta de explicitação da variável climática no licenciamento ambiental - artigos 14, <i>caput</i> , incisos I a III; 28, <i>caput</i> e §§1º, 6º e 8º; 29, incisos I a X; 31, <i>caput</i> e §único, da Lei nº 15.190/2025.	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 170, inciso VI - aplicável para todos os dispositivos envolvidos • Artigo 225, <i>caput</i> e §1º, incisos I, II, IV, V, VII, e VIII - aplicável para todos os dispositivos envolvidos 	Interpretação conforme a Constituição dos dispositivos da Lei nº 15.190/2025 sobre os estudos ambientais e seus reflexos nas condicionantes (artigos 14, <i>caput</i> , incisos I a III; 28, <i>caput</i> e §§1º, 6º e 8º; 29, incisos I a X; e 31, <i>caput</i> e §único), para considerar o tema clima.

4. DO DIREITO

4.1. Delegação excessiva a estados e municípios: fragmentação normativa e omissão em termos de normas gerais – artigo 3º, incisos XXXV e XXXVI; artigo 4º, § 1º; artigo 5º, § 2º; artigo 8º, *caput*, inciso III; artigo 18, §§ 1º e 4º; artigo 22, § 1º; e artigo 46 da Lei nº 15.190/2025

A Lei nº 15.190/2025, em diversos pontos relativos a decisões importantes, limita-se a estabelecer uma delegação aberta aos entes licenciadores, **um cheque em branco**, sem cumprir a função de norma geral e colidindo com a lógica da sistema de legislação concorrente no qual se inserem os temas afetos à questão ambiental.

Definições importantes, estruturais no sistema de licenciamento ambiental do país, são simplesmente remetidas aos entes licenciadores subnacionais sem um regramento nacional. Estão nessa situação a definição de quais empreendimentos devem ou não ser licenciados, de quais estudos ambientais serão ou não exigidos, de quais empreendimentos poderão ser submetidos ao autolicenciamento (Licença por Adesão e Compromisso - LAC) e até mesmo a possibilidade de os entes licenciadores definirem novos tipos de licenças ambientais, não previstas pela lei promulgada.

Além disso, a lei também gera fragmentação de regras, com até 27 (vinte e sete) sistemas normativos distintos e potencialmente conflituosos nos estados da Federação, uma vez que descumpriu sua função de fixar parâmetros nacionais ou remetê-los a regulamento, como uma resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Estados, Distrito Federal e municípios podem e devem legislar sobre meio ambiente, mas deve estar resguardada a competência de a União editar normas gerais (artigo 24, *caput*, incisos VI, VII e VIII da Constituição Federal), que não se confundem com uma delegação genérica aos entes subnacionais.

Os dispositivos a seguir deixam clara essa situação de transgressão do mandamento constitucional:

- **Artigo 3º, *caput*, incisos XXXV e XXXVI²³ (definição de critérios sobre o porte e potencial poluidor da atividade ou empreendimento - vetados pelo Presidente da República e reincorporados à lei pela derrubada do veto pelo**

²³ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) XXXV - porte da atividade ou do empreendimento: dimensionamento da atividade ou do empreendimento com base em critérios preestabelecidos pelo ente federativo competente, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011; XXXVI - potencial poluidor da atividade ou do empreendimento: avaliação qualitativa ou quantitativa que mede a capacidade de a atividade ou de o empreendimento vir a causar impacto ambiental negativo, baseada em critérios preestabelecidos pelo ente federativo competente, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Congresso Nacional): Os incisos remetem ao ente federativo competente pelo licenciamento a definição de critérios sobre o porte da atividade ou empreendimento, e sobre o seu potencial poluidor, fazendo referência expressa à Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Ocorre que a referida lei complementar aborda atribuições administrativas, ligadas à produção de políticas públicas (artigo 23, *caput*, incisos III, VI e VII e parágrafo único da Constituição Federal) e não competências legislativas ou normativas (artigo 24, *caput*, incisos VI, VII e VIII, e artigo 30, incisos I e II, da Constituição). O fato de o licenciamento de determinada atividade ser da responsabilidade de um ente subnacional não afasta a possibilidade de a União estabelecer normas gerais sobre esse tema. Os entes subnacionais podem e devem legislar sobre meio ambiente, mas a lei nacional não pode afastar, na prática, a competência de a União estabelecer normas gerais, como está configurado nesses e em outros dispositivos.

As razões de veto²⁴ apresentadas pelo Presidente da República destacam claramente o problema de inconstitucionalidade presente nos incisos em tela, nos seguintes termos:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público e **incorre em vício de inconstitucionalidade**, por violação ao art. 225 da Constituição, ao atribuir a cada ente federativo, de forma irrestrita, a definição do porte da atividade e do potencial poluidor, o que alteraria a lógica de governança do Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e incitaria a concorrência interfederativa, de modo a gerar efeitos negativos para o ambiente de negócios e para a atração de investimentos sustentáveis.” (grifos nossos).

- **Artigo 4º, § 1º²⁵ (definição de as tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental - vetado pelo**

²⁴ Ver: https://www.google.com/url?q=https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2025/Msg/Vep/VEP-1097-25.htm&sa=D&source=docs&ust=1764807031113721&usg=AOvVaw2M5b5zq-Hf69vILwBaIc7. Acesso em 03/12/2025.

²⁵ Art. 4º (...) § 1º Os entes federativos devem definir as tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a

Presidente da República e reincorporado à lei pela derrubada do veto pelo Congresso Nacional): O parágrafo estabelece que os entes federativos devem definir as tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, também aqui fazendo referência expressa às atribuições previstas na Lei Complementar nº 140/2011, de forma equivocada, uma vez que atribuições administrativas para a emissão de licenças ou autorizações ambientais não se confundem com as competências legislativas ou normativas. Está configurado erro insanável do legislador ao misturar o conteúdo dos artigos 23 (competências administrativas) e 24 e 30, incisos I e II (competências legislativas) da Constituição Federal. As razões de veto apresentadas pelo Presidente da República afirmam o seguinte sobre esse dispositivo:

“Embora se reconheça a boa intenção do legislador, a proposição legislativa é **inconstitucional, pois desconsidera a competência da União para definir regras gerais**, estabelecidas nos art. 23 e art. 24 da Constituição, em violação ao pacto federativo, e contraria o interesse público, ao alterar a estrutura de governança do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama.” (grifos nossos).

- **Artigo 5º, § 2º²⁶** (*tipos de licenças não disciplinados pela Lei Geral*): O dispositivo, mesmo não tendo sido objeto de veto presidencial, apresenta os mesmos problemas dos anteriores, com agravante, pois permite que os entes licenciadores criem tipos de licenças diferentes dos previstos na Lei nº 15.190/2025. Não há como deixar de questionar: para que serve uma lei com normas gerais, se o ente licenciador pode criar regramentos à parte? Há inconstitucionalidade por violação ao artigo 24 da Constituição, que disciplina o campo da legislação concorrente e prevê a atuação da União no estabelecimento de normas gerais e, também, ao artigo 225, ao atribuir a

licenciamento ambiental, respeitadas as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, atualizadas sempre que necessário e observado o disposto nos arts. 8º e 9º desta Lei.

²⁶ Art. 5º O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licença: (...) § 2º Sem prejuízo das disposições desta Lei, tendo em vista a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento, podem ser definidas licenças específicas por ato normativo dos entes federativos competentes, de acordo com a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

cada ente federativo, de forma irrestrita, a definição de novos tipos de licença não regulados pela Lei nº 15.190/2025. Cabe lembrar, ainda, que a Lei Complementar nº 140/2011 não estabelece qualquer atribuição na esfera legislativa, nem poderia, uma vez que faz referência ao artigo 23 da Constituição, e não ao artigo 24.

- **Artigo 8º, caput, inciso III²⁷** (*definição de tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental - vetado pelo Presidente da República e reincorporado à lei pela derrubada do veto pelo Congresso Nacional*): O dispositivo faz remissão ao § 1º do artigo 4º, que estabelece que os entes federativos devem definir as tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, conectando com as atribuições previstas na Lei Complementar nº 140/2011. O legislador permanece em erro ao assumir que essa lei complementar define atribuições legislativas ou normativas. Ora, ela regulamenta o artigo 23, *caput*, incisos III, VI e VII e parágrafo único do artigo 23, e não o artigo 24 da Constituição Federal. Nas razões de veto apresentadas pelo Presidente da República, consta a seguinte análise:

“Apesar da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, ao restringir o universo de empreendimentos passíveis de licenciamento apenas àqueles listados pelos entes federativos, o que pode permitir que empreendimentos potencialmente causadores de impacto e de degradação ambiental deixem de ser submetidos ao devido licenciamento pela ausência de remissão expressa em atos normativos dos entes federativos. Além disso, **o veto se dá, também, por arrastamento em decorrência do veto ao art. 4º, § 1º**, do Projeto de Lei.” (grifos nossos).

²⁷ Art. 8º Não estão sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos: (...) III - não incluídos nas listas de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental estabelecidas na forma do § 1º do art. 4º desta Lei, sem prejuízo das demais licenças, outorgas e autorizações cabíveis; (...)

- **Artigo 18, § 1º²⁸** (*atribuição à autoridade licenciadora para determinar os procedimentos e as modalidades de licenciamento e os tipos de estudo ou de relatório ambiental a serem exigidos - o § 1º foi vetado pelo Presidente da República e reincorporado à lei pela derrubada do veto pelo Congresso Nacional*): O § 1º estabelece que os procedimentos e as modalidades de licenciamento e os tipos de estudo ou de relatório ambiental a serem exigidos devem ser definidos pelas autoridades licenciadoras, no âmbito das competências definidas na Lei Complementar nº 140/2011, por meio do enquadramento da atividade ou do empreendimento de acordo com os critérios de localização, natureza, porte e potencial poluidor. Mais uma vez o legislador equivocadamente menciona a referida lei complementar, que regulamenta o artigo 23 da Constituição Federal e trata de atribuições administrativas, para sustentar delegações legislativas, ignorando o poder de a União estabelecer normas gerais consoante o artigo 24 da Constituição. As razões de veto apresentadas pelo Presidente da República sustentam que:

“Apesar da boa intenção do legislador, o dispositivo incorre em vício de inconstitucionalidade, **pois desconsidera a competência constitucional da União para definir regras gerais**, estabelecida nos art. 23 e art. 24 da Constituição.” (grifo nosso)

- **Artigo 18, § 4º²⁹** (*inexigibilidade do EIA/Rima*): O § 4º, por sua vez, apesar de não ter sido vetado pelo Presidente da República, fere o disposto no artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição, que impõe expressamente estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. A disposição de que não será exigido EIA/Rima quando a autoridade licenciadora considerar que a atividade ou o empreendimento não é

28

Art.

18.

(...)

§ 1º Os procedimentos e as modalidades de licenciamento e os tipos de estudo ou de relatório ambiental a serem exigidos devem ser definidos pelas autoridades licenciadoras, no âmbito das competências definidas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, por meio do enquadramento da atividade ou do empreendimento de acordo com os critérios de localização, natureza, porte e potencial poluidor.

29

Art.

18.

(...)

§ 4º Não será exigido EIA/Rima quando a autoridade licenciadora considerar que a atividade ou o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente ignora o estabelecimento prévio de regras sobre esse tema, inclusive no âmbito da própria Lei Geral, que é omissa nesse sentido.

- **Artigo 22, § 1º³⁰** (*delegação excessiva aos entes subnacionais, fragmentação normativa e omissão em termos de normas gerais em relação à Licença por Adesão e Compromisso - vetado pelo Presidente da República e reincorporado à lei pela derrubada do veto pelo Congresso Nacional*): o artigo 22 diz respeito à Licença por Adesão e Compromisso (LAC), na prática um autolicenciamento, que será objeto de análise detalhada adiante. O § 1º diz respeito ao tema tratado nesta seção, a delegação excessiva aos entes subnacionais, acompanhada de fragmentação normativa e omissão em termos de normas gerais. Fica estabelecido que se consideram atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico do ente federativo competente, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011. Novamente o legislador equivocadamente menciona a referida lei complementar, que regulamenta o artigo 23 da Constituição Federal e trata de atribuições administrativas, para sustentar delegações legislativas, ignorando o poder de a União estabelecer normas gerais consoante o artigo 24 da Constituição. Há análise específica sobre essa delegação nas razões de veto apresentadas pelo Presidente da República:

“Adicionalmente, a possibilidade de que o ente federativo estabeleça quais atividades e empreendimentos são passíveis de Licenciamento por Adesão e Compromisso pode fomentar uma competição regulatória entre os entes subnacionais, o que enfraqueceria o licenciamento ambiental como instrumento de controle de impactos [colidindo com o artigo 225 da Constituição, anotação nossa] **e violaria o pacto federativo e a repartição de competências**, previstas no art. 24, § 1º, inciso IV,

30

Art.

22.

(...)

§ 1º São considerados atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico do ente federativo competente, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

combinado com o art. 23, parágrafo único, da Constituição, à medida que se altera a sistemática atualmente vigente do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama.” (grifos nossos)

- **Artigo 46³¹** (*procedimentos específicos para licenciamentos*): Apesar de não ter sido objeto de voto pelo Presidente da República, o artigo 46 apresenta o mesmo tipo de conflito com a Constituição Federal debatido anteriormente. Fica estabelecido que as autoridades envolvidas e a autoridade licenciadora poderão, mediante instrumentos de cooperação institucional, dispor sobre procedimentos específicos para licenciamentos cujos empreendedores sejam indígenas ou quilombolas, quando as atividades forem realizadas dentro dos respectivos territórios, observadas as normas para o licenciamento ambiental estabelecidas na Lei nº 15.190/2025. Ocorre que as regras trazidas pela referida lei incluem flexibilizações que deverão ser tratadas com cautela nas terras indígenas e quilombolas, pelas características culturais específicas dessas populações, protegidas por nossa Constituição Federal. Está caracterizada também neste tema delegação excessiva e omissão em termos de normas gerais, ferindo os artigos 24, 216, 225 e 231 da Constituição. Cumpre apontar que há outros dispositivos que ferem direitos indígenas e quilombolas, que serão detalhados adiante. A lei chega a desconsiderar terras indígenas com demarcação não homologada e territórios quilombolas não titulados (artigos 43 e 44), negando direitos assegurados expressamente pela Constituição Federal.

Cumpre salientar que a proposta central da Lei nº 15.190/2025 deveria ser a de estabelecer normas gerais para o licenciamento ambiental no país, com base no artigo 24, incisos VI, VII e VIII da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza,

³¹ Art. 46. As autoridades envolvidas e a autoridade licenciadora competente, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, poderão, mediante instrumentos de cooperação institucional, dispor sobre procedimentos específicos para licenciamentos cujos empreendedores sejam indígenas ou quilombolas, quando as atividades forem realizadas dentro das respectivas terras indígenas ou quilombolas, observadas, em qualquer caso, as normas gerais para o licenciamento ambiental estabelecidas nesta Lei.

defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)

Essas regras devem funcionar como balizas dos processos de licenciamento a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), dos órgãos estaduais e do Distrito Federal, e dos órgãos municipais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Os estados, o Distrito Federal e os municípios podem suplementar a legislação nacional atendendo às suas peculiaridades, e também editar normas operacionais sustentando suas ações em políticas públicas, desde que respeitem as normas gerais estabelecidas no nível federal.

Esse egrégio Supremo Tribunal Federal assim já entendeu:

RE 1505159 AGR/MG - Trecho do voto do min. Relator Alexandre de Moraes

(...) Dada a relevância dos temas, o legislador constituinte distribuiu entre todos os entes federativos as competências legislativas nas matérias sobre direito urbanístico (art. 24, I), proteção e consumo (art. 24, V) e proteção do meio ambiental (art. 24, VI), **reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e, aos demais entes, a possibilidade de suplementarem essa legislação geral, em observância às suas necessidades peculiares.** (...)

(Agravo Regimental no RE 1505159/MG, STF, rel. min Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 01/09/2025 - grifos nossos)

ADI 4785/MG - Trechos dos votos dos ministros Edson Fachin e Luiz Fux:

Min. Edson Fachin (relator): “A despeito do Poder Constituinte ter reservado competência aos Estados para fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, assim como legislar sobre defesa dos recursos naturais, **observa-se que no ordenamento jurídico brasileiro atualmente vigente há limitado espaço para a atuação suplementar dos demais entes federativos, ante a centralização das incumbências administrativas na esfera federal.**”

Min. Luiz Fux: “Entretanto, no que concerne à competência legislativa concorrente, o próprio art. 24 delimita o âmbito de atuação de cada ente federado, **cabendo, assim, à União, apenas a competência para a edição de normas gerais, enquanto aos Estados-membros e ao Distrito Federal, o dispositivo reserva a competência supletiva em relação às**

normas gerais editadas pela União. Finalmente, aos Municípios, fica reservada a competência para suplementar a legislação federal e estadual, desde que isso seja necessário ao interesse local, por força da combinação de interpretação entre o art. 24 e o art. 30, inciso I, da Constituição.”

(ADI 4785/MG, STF, rel. min. Edson Fachin, julgado em 01/08/2022 - grifos nossos)

Assim, fica claro que os dispositivos destacados acima expõem uma delegação normativa excessiva aos entes subnacionais, com omissões e restrições ao poder-dever de a União definir regras gerais, o que fere o próprio pacto federativo no que se refere ao artigo 24, incisos VI, VII e VIII da nossa Carta Magna. Essa situação também gerará intensa fragmentação normativa e tende a intensificar conflitos entre os entes subnacionais impulsionados pelo esforço de atração de investimentos.

Além do examinado acima, deve ser destacado que a Lei nº 15.190/2025 ignora qualquer menção ao Conama, o principal responsável por estabelecer regulamentos de aplicação nacional sobre o licenciamento ambiental. Isso é intencional, uma vez que a opção aqui descrita foi de estabelecer uma delegação ampla e irrestrita para os entes subnacionais. Esse quadro de exclusão de normas nacionais básicas constitui claramente um retrocesso em relação ao sistema de licenciamento aplicado nas últimas 4 (quatro) décadas.

Por todo exposto no item 4.1, é necessária a declaração de constitucionalidade dos artigos 3º, incisos XXXV e XXXVI; 4º, § 1º; 5º, § 2º; 8º, *caput*, inciso III; 18, §§ 1º e 4º; 22, § 1º; e 46, da Lei nº 15.190/2025.

4.2. Da dispensa do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores – artigos 8º, *caput*, incisos III, VI, VII e VIII; 9º; e 13 da Lei nº 15.190/2025^{32 33}

As dispensas arroladas no artigo 8º da Lei nº 15.190/2025 impedem a exigência do licenciamento ambiental de um conjunto de atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de poluição ou outras formas de degradação ambiental, podendo ser destacadas as dispensas referentes (i) aos casos

³² Art. 8º Não estão sujeitos a licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos: (...) III - não incluídos nas listas de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental estabelecidas na forma do § 1º do art. 4º desta Lei, sem prejuízo das demais licenças, outorgas e autorizações cabíveis; (...)

VI - obras de serviço público de distribuição de energia elétrica de até 138 kV (cento e trinta e oito quilovolts) realizadas em área urbana ou rural;

VII - 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;

VIII - pontos de entrega voluntária ou similares abrangidos por sistemas de logística reversa, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; (...)

³³ 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.

§ 1º O previsto no *caput* deste artigo aplica-se às propriedades e às posses rurais, desde que regulares ou em regularização, na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, considerando-se:

I - regular o imóvel com registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) homologado pelo órgão estadual competente, que não tenha déficit de vegetação em reserva legal ou área de preservação permanente; e

II - em regularização o imóvel quando atendidas quaisquer das seguintes condições: a) tenha registro no CAR pendente de homologação;

b) tenha ocorrido a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), durante todo o período de cumprimento das obrigações nele assumidas; ou

c) tenha firmado com o órgão competente termo de compromisso próprio para a regularização de déficit de vegetação em reserva legal ou em área de preservação permanente, quando não for o caso de adesão ao PRA.

§ 2º O previsto no *caput* deste artigo não afasta a realização de atividades de fiscalização pelo órgão ambiental competente, inclusive a imposição das sanções aplicáveis no caso de infrações, bem como não dispensa o cumprimento das obrigações relativas ao uso alternativo do solo na propriedade ou na posse rural que constem expressamente da legislação ou dos planos de manejo de unidades de conservação da natureza, notadamente no que se refere ao uso de agrotóxicos, à conservação do solo e ao direito de uso dos recursos hídricos.

§ 3º A não sujeição ao licenciamento ambiental de que trata este artigo não exime o empreendedor da obtenção, quando exigível, de licença ambiental, de autorização ou de instrumento congêneres, para a supressão de vegetação nativa, para o uso de recursos hídricos ou para outras formas de utilização de recursos ambientais previstas em legislação específica.

§ 4º As autoridades licenciadoras disponibilizarão, de forma gratuita e automática, nos seus sítios eletrônicos, bem como no subsistema de informações previsto no art. 35 desta Lei, certidão declaratória de não sujeição da atividade ou do empreendimento ao licenciamento ambiental.

§ 5º As atividades e os empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte poderão ser licenciados mediante procedimento simplificado na modalidade por adesão e compromisso, respeitado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.

§ 6º A inscrição no CAR não pode ser exigida como requisito para a licença de atividades ou de empreendimentos de infraestrutura de transportes e de energia que sejam instalados na propriedade ou na posse rural, mas que não tenham relação com as atividades referidas no *caput* deste artigo.

§ 7º São de utilidade pública as barragens de pequeno porte, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei, para fins de irrigação.

não incluídos nas listas de atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental (inciso III); e (ii) aos 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).

Tanto o inciso III quanto o inciso VII foram objeto de voto pelo Presidente da República, posteriormente rejeitado pelo Congresso Nacional.

Apontam as razões de voto ao inciso III:

"Apesar da boa intenção do legislador, a proposição legislativa **contraria o interesse público, ao restringir o universo de empreendimentos passíveis de licenciamento apenas àqueles listados pelos entes federativos, o que pode permitir que empreendimentos potencialmente causadores de impacto e de degradação ambiental deixem de ser submetidos ao devido licenciamento pela ausência de remissão expressa em atos normativos dos entes federativos.** Além disso, o voto se dá, também, por arrastamento em decorrência do voto ao art. 4º, § 1º, do Projeto de Lei." (grifos nossos)

No inciso VII do artigo 8º, por sua vez, a redação imprecisa gera dúvidas quanto à existência de licenciamento ambiental anterior para os serviços e obras, podendo ser consolidadas situações ilegais, inclusive com implicações penais por força da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais). Além disso, o inciso VII inclui potencialmente empreendimentos com impacto ambiental significativo, como o asfaltamento do Trecho do Meio da BR-319, que gerará um desmatamento sem precedentes no Estado do Amazonas e é objeto da Ação Civil Pública nº 1001856-77.2024.4.01.3200, gerando colisão com o disposto no artigo 225, § 1º, inciso IV da Constituição.

Também não pode ser aceita a dispensa genérica para as dragagens de manutenção, que são necessárias mas potencialmente apresentam impactos negativos como a dispersão de contaminantes, a alteração de *habitats* e a perda de vida marinha, além de impactos no meio socioeconômico como a interrupção da pesca. Ou seja, dragagens de manutenção devem ocorrer, mas precisam ser

precedidas de licenciamento ambiental, que em princípio pode ser simplificado³⁴. O que não se pode aceitar em face dos artigos 170, inciso VI, e 225 da Constituição é a dispensa absoluta. Cabe dizer, ainda, que **a conceituação de dragagem de manutenção acrescida no §4º do artigo 8º pela Lei nº 15.300/2025 não soluciona esse problema.**

O artigo 9º, por sua vez, trata das dispensas do licenciamento de atividades agropecuárias, restringindo a exigência de licença apenas à pecuária intensiva de médio e grande porte. Com isso, ficam de fora do sistema de licenciamento no país um extenso rol de atividades, parte delas potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, o que implica conflito com o disposto no artigo 225, *caput* e § 1º, incisos I, II, IV, V e VII de nossa Carta Magna. Também pode ser lembrado nessa perspectiva o artigo 186, inciso II, da Constituição, que inclui a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente como um dos parâmetros para o cumprimento da função social da propriedade do imóvel rural.

A título de exemplo, uma grande plantação de soja no entorno de um Parque Nacional causa potencialmente impactos ambientais significativos, especialmente desmatamento, fragmentação de habitats, perda de biodiversidade, contaminação de água e solo por agrotóxicos, desequilíbrio hídrico e alteração no clima local, impactando diretamente a fauna, flora e comunidades vizinhas, gerando conflitos socioambientais e afetando a qualidade de vida e os recursos naturais. Esses impactos precisam ser analisados no âmbito do licenciamento ambiental, em alguns casos com exigência de EIA/Rima, e isso jamais ocorrerá com a aplicação da nova lei.

Cumpre perceber que o artigo 9º da Lei nº 15.190/2025, quando institucionaliza a dispensa do licenciamento ambiental para praticamente todas as atividades agropecuárias, ignora qualquer critério técnico ou delimitação quanto ao potencial impacto dessas atividades.

Deve ser mencionado que a dispensa de licenciamento das atividades agrossilvopastoris já foi julgada inconstitucional por este Tribunal na ADI 5312.

³⁴ Ver CASTRO, S. M. de.; ALMEIDA, J. R. de. Dragagem e conflitos ambientais em portos clássicos e modernos: uma revisão. Soc. & Nat., Uberlândia, ano 24 n. 3, 519-534, set/dez. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sn/a/rMwQSBNvCfmmm7CkjkVqShf/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 04 dez. 2025.

Ademais, a inconstitucionalidade da dispensa ou flexibilização do licenciamento em atividades danosas ao meio ambiente também já foi declarada, a exemplo das ADIs 6288 e 5475.

Além disso, nos requisitos para a dispensa constantes no § 1º do artigo 9º da Lei nº 15.190/2015, admite-se que ela ocorra mesmo nos imóveis rurais que tenham o registro do Cadastro Ambiental Rural (CAR) pendente de homologação (inciso II, alínea “a”), disposição que foi objeto de voto pelo Presidente da República, rejeitado posteriormente pelo Congresso Nacional. Nas razões de voto, aponta-se que:

“Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade ao estabelecer comandos conflitantes com o disposto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, o que causaria insegurança jurídica nos processos já em curso. Ademais, a não sujeição de licenciamento para atividades agrossilvipastoris em imóveis com CAR ainda pendente de análise pode conferir aparência de legalidade a uma situação irregular, impedindo o devido controle dos impactos ambientais. Tal medida **compromete a efetividade da proteção ambiental e a segurança jurídica, e viola o disposto no art. 225 da Constituição.**” (grifo nosso).

As dispensas constantes no artigo 8º, *caput*, notadamente nos incisos III e VII, e no artigo 9º da Lei nº 15.190/2025 representam violação aos princípios da prevenção, da precaução, da vedação ao retrocesso socioambiental e do poluidor-pagador, na medida em que reduzem, de forma deliberada, a eficácia e a abrangência do licenciamento ambiental, contrariando frontalmente a lógica protetiva estabelecida pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e por normativas infralegais, especialmente as resoluções do Conama que dispõem sobre o licenciamento ambiental e que têm sido a base normativa nacional sobre esse tema nas últimas quatro décadas.

Nessa perspectiva, impõe-se analisar o conteúdo da Resolução Conama nº 237/1997³⁵, que traz em seu Anexo 1 uma lista longa das atividades e dos empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, incluindo expressamente atividades agropecuárias (projeto agrícola, criação de animais e projetos de

³⁵ Ver Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em 04/12/2025.

assentamento e de colonização). Os próprios estados da Federação têm editado legislação regulamentando essa previsão do Conama. O licenciamento ambiental não necessita abranger todas as atividades agropecuárias, mas a dispensa não pode ser a regra geral como consta na Lei nº 15.190/2025. A licença ambiental nesse caso virou exceção, estando claramente configurado retrocesso em matéria ambiental.

Cabe perceber que, quando o texto legal estabelece de forma genérica no âmbito nacional que não estão sujeitas a licenciamento ambiental atividades que reconhecidamente possuem potencial poluidor, ele retira a possibilidade de que, com base nas particularidades técnicas da atividade ou obra, bem como nas particularidades locais, e nos princípios da prevenção e da precaução, o órgão ambiental competente possa exigir a realização do licenciamento ambiental, a fim de garantir mais segurança ao empreendimento. Nessa perspectiva, passam a ser questionáveis os incisos III, VI, VII e VIII do artigo 8º, além do artigo 9º na íntegra. No caso do inciso VIII, o problema está na possibilidade de **a instalação envolver a entrega de resíduos perigosos**, como embalagens usadas de agrotóxicos e outros produtos químicos.

Esse egrégio Supremo Tribunal Federal já decidiu no sentido de que a dispensa de licenciamento ambiental para atividades potencialmente poluidoras é considerada uma flexibilização indevida, violando o artigo 225 da Constituição Federal e os princípios do Direito Ambiental. Confira:

EMENTA REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO ESTADO DO CEARÁ Nº 14.882/2011 E Nº 18.436/2023. PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS. POTENCIAL POLUIDOR DEGRADADOR BAIXO. DISPENSA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. **Estão demonstrados o fumus boni juris e o periculum in mora**, considerando que a dispensa do licenciamento ambiental, somada à simplificação dos procedimentos trazidos pela Lei do Estado do Ceará nº 18.436/2023, podem estimular a operação de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras, cujos possíveis danos ambientais são de difícil reparação ou irreversíveis. Tal configuração autoriza a concessão da tutela de urgência, ad referendum do Plenário desta Casa (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999 e art. 21, V, do RISTF). 2. Medida cautelar referendada para suspender a eficácia do art. 1º da Lei do Estado do Ceará nº 18.436/2023, precisamente quanto aos incisos XVII, XIX, XXI e XXIV, acrescidos ao art. 4º da Lei nº 14.882/2011; bem como do art. 2º do diploma estadual impugnado; e suspender em parte a

eficácia do § 3º, acrescido pela Lei nº 18.436/2023 ao art. 4º da Lei nº 14.882/2011, conferindo-lhe interpretação conforme no sentido de que a “prévia autorização de supressão de vegetação, [a] prévia outorga de uso de recursos hídricos, [as] anuências municipais e outras autorizações previstas em lei” devem ser apresentadas para fins de emissão da licença ambiental, sem prejuízo da “fiscalização do órgão ambiental”.

(ADI 7611 MC-Ref, STF, rel. min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/2024 - grifos nossos)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. **DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE.** CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. **CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS** POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. (...)

3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução. (...)

(ADI 6288, STF, Rel. min. Rosa Weber, julgado em 23/11/2020 - grifos nossos)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. **DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFESA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA).** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. É formalmente **inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto.** 3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República. 4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina.

(ADI 6650, STF, rel. min. Cármel Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021 - grifos nossos)

Na prática, com dispositivos como as dispensas do licenciamento, a Lei nº 15.190/2025 preconiza um verdadeiro descontrole sobre as atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente.

A redação atualmente em vigor da Lei nº 6.938/1981, aliada à Resolução Conama nº 237/1997, estabelece parâmetros objetivos enquanto norma geral, inclusive com a definição de uma lista de atividades e empreendimentos que, obrigatoriamente, devem ser submetidos ao licenciamento ambiental, conforme disposto no Anexo 1 da referida resolução.

Como discutido anteriormente, padece de inconstitucionalidade o texto do inciso VII do artigo 8º, que dispensou o licenciamento ambiental para serviços e obras de manutenção e melhoramento da infraestrutura de instalações preexistentes, incluídas rodovias anteriormente pavimentadas e dragagens de manutenção, obras com alto impacto poluidor e de degradação ambiental. Um ponto é crucial: a Lei nº 15.190/2025 sequer tenta estabelecer condições para a aplicação da dispensa em foco, ao contrário, determina a inexigibilidade de forma genérica e irresponsável.

Ainda que o controle de constitucionalidade não se fundamente diretamente em normas infralegais, é inegável que a Lei Geral reduz o patamar protetivo ambiental hoje positivado. Isso, por si só, configura violação ao dever de proteção estatal. Trata-se de proteção insuficiente, vedada pelo *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, bem como violação ao princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental.

Na esteira deste entendimento foi o voto condutor da Ministra Cármem Lúcia, nos julgados da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54, no qual fica evidenciada a obrigatoriedade de o Poder Público promover a proteção suficiente do meio ambiente.³⁶

Está caracterizada a inconstitucionalidade material do disposto nos artigos 8º, incisos III, VI, VII e VIII, 9º e 13 da Lei nº 15.190/2025, por violarem os princípios da prevenção e da precaução, o dever de progressividade da proteção aos direitos fundamentais e o princípio da vedação do retrocesso que lastreiam o artigo 225 da Constituição.

³⁶ 35. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República dependem da atuação estatal positiva para serem concretizados, impedindo, constitucionalmente, como é certo, a sua ação contrária à garantia da proteção eficiente e eficaz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (...) 36. A Constituição da República impõe o agir estatal para preservar, proteger, se for o caso, restaurar o meio ambiente. A inércia do administrador ou sua atuação insuficiente ou, pior ainda, contrária aos deveres constitucionais estatais macula de inconstitucionalidade a atuação do Estado, impondo-se a intervenção judicial para restabelecer a eficácia dos direitos constitucionais à dignidade ambiental, aos direitos fundamentais dos indivíduos da presente e das futuras gerações. (...) 82. A inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado produz efeitos irreversíveis sobre todos os seres humanos, desta e das futuras gerações, causando impacto sobre o direito à saúde e à vida de número indeterminado de pessoas, afetando ecossistemas inteiros, os animais, a qualidade do ar, o solo e os recursos hídricos e minerais. Mais e sempre, atinge-se com as ações deficientes e as omissões estatais a vida de todos os seres do planeta e a existência saudável do planeta mesmo.

4.2.1. Dispensa de licenciamento para empreendimentos agropecuários e temas conexos

Pelas especificidades e relevância do tema, acrescenta-se comentários adicionais sobre a dispensa de licenciamento para empreendimentos agropecuários apresentada na Lei nº 15.190/2025.

Como explicado anteriormente, o artigo 9º da lei em foco institucionaliza a dispensa do licenciamento ambiental para quase a totalidade das atividades agropecuárias, ignorando qualquer critério técnico ou delimitação quanto ao potencial impacto dessas atividades. Trata-se de uma liberalidade legislativa que desconsidera realidades regionais, contextos ecológicos sensíveis e a própria lógica do controle preventivo.

Para determinação do potencial poluidor ou degradador de uma atividade econômica, é necessário se ter em conta sua natureza, seu porte e questões locacionais, já que determinados empreendimentos podem representar grave risco à qualidade ambiental e à saúde coletiva quando realizados em larga escala ou em áreas ambientalmente frágeis: é o caso da agropecuária.

Desde os anos 1970, com a mecanização da agropecuária brasileira, seguida pela popularização do uso de agrotóxicos e a introdução posterior das sementes transgênicas, a agropecuária de larga escala - aí incluindo-se agricultura mecanizada, pecuária extensiva, intensiva e semi-intensiva - tornou-se uma atividade econômica de evidente impacto negativo ao meio ambiente, o que exige a adoção de cautelas com a determinação de medidas de mitigação de impactos e prevenção de danos ambientais como mandam os princípios da prevenção e da precaução, o que é concretizado exatamente por meio do processo de licenciamento ambiental.

Com relação especificamente à pecuária, é importante registrar que não existe definição legal de “pecuária intensiva”, de modo que o termo é comumente utilizado para designar criação de animais nos sistemas de confinamento e semiconfinamento. Quanto à definição de porte da atividade pecuária, cada estado da Federação interpreta de modo diverso, razão porque o disposto no artigo 9º, incisos II e III do *caput* e §5º produzirá grande incerteza jurídica e enorme discrepância na proteção ambiental nos diferentes entes federados.

O Superior Tribunal de Justiça já se debruçou sobre o tema do porte e dos impactos da atividade de pecuária bovina, no REsp 1.336.293/RS:

RECURSO ESPECIAL. INTERPOSIÇÃO NA VIGÊNCIA DO CPC/1973. CONTRATO DE ARRENDAMENTO RURAL. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ATIVIDADE DE CRIAÇÃO DE GADO BOVINO. PECUÁRIA DE GRANDE PORTE. PRAZO DE DURAÇÃO. 1. A Constituição Federal de 1988 dispõe que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII), revelando-se, pois, como instrumento de promoção da política de desenvolvimento urbano e rural (arts. 182 e 186). 2. O arrendamento rural e a parceria agrícola, pecuária, agroindustrial e extrativista são os principais contratos agrários voltados a regular a posse ou o uso temporário da terra, na forma do art. 92 da Lei n. 4.504/64, o Estatuto da Terra. 3. A atividade pecuária para a criação de gado bovino deve ser reconhecida como de grande porte, de modo que incide o prazo de 5 (cinco) anos para a duração do contrato de arrendamento rural, nos termos do art. 13, II, "a", do Decreto n. 59.566/66. 4. Recurso especial provido.

Portanto, houve reconhecimento dos impactos da atividade da pecuária bovina, com base no parâmetro definido pela Instrução Normativa Incra nº 05/1973, que elucida sobre pecuária de médio e grande porte. Em outras palavras, independentemente de ser considerada extensiva, semi-intensiva ou intensiva, trata-se de atividade que não pode ser dispensada do licenciamento ambiental de forma indiscriminada e cujo impacto socioambiental não pode ser desconsiderado.

Na mesma linha, a pecuária de pequeno porte não significa automaticamente baixo impacto ambiental. Os desafios ambientais da instalação das granjas e seus impactos para a saúde humana, qualidade do ar e água, dado o alto uso de recursos naturais, impõem que o critério para licenciamento congregue a equação: porte do animal \times número de animais \times tamanho do estabelecimento \times impacto ambiental. Ao autorizar, por exemplo, que qualquer cultivo agrícola, pecuária intensiva de pequeno porte ou pesquisa agropecuária seja realizada sem licença ambiental, independentemente da localização, da sensibilidade da área ou da cumulatividade dos impactos, a lei incorre em violação ao artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com a dispensa promovida pelo artigo 9º, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no exercício regular da sua competência constitucional concorrente em matéria ambiental, não poderão editar normas que regulamentem o licenciamento

ambiental dessas atividades. Tal restrição impede a aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, bem como o estabelecimento de medidas de controle ambiental do risco intrínseco às atividades agropecuárias.

Por outro lado, em um contexto de emergência climática, é imperioso consignar que no Brasil as atividades agropecuárias são responsáveis por 28% das emissões de gases de efeito estufa, ficando atrás somente das mudanças de uso da terra (desflorestamento/desmatamento) que correspondem a 46% das emissões nacionais, contribuindo com 74% da poluição climática nacional³⁷. Com isso, elas não apenas representam risco à biodiversidade e à saúde, como também à estabilidade do sistema climático.³⁸

A incorporação da quantificação do risco climático é o que representaria, de fato, a modernização do licenciamento ambiental brasileiro, porém foi algo ignorado pela Lei nº 15.190/2025. Na contramão das necessidades impostas pela crise climática, o legislador retirou a maior parte das atividades agropecuárias dos casos a serem submetidos ao licenciamento ambiental.

Ainda nessa mesma direção, vale destacar a ementa da ADI 5312/TO³⁹, na qual o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional lei estadual que afastava o licenciamento ambiental para atividades agrossilvipastoris sem qualquer critério técnico, seja pelo porte ou pelo impacto da atividade. Verifica-se a mesma lógica permissiva e inconstitucional replicada pela Lei nº 15.190/2025.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO

³⁷ SEEG, 2024. **Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2023**. Disponível em <<https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2024/11/SEEG-RELATORIO-ANALITICO-12.pdf>> Acesso em 15/12/2025.

³⁸ Em 2021 os solos brasileiros ainda estocavam 37,5 bilhões de toneladas (gigatoneladas - Gt) de carbono orgânico do solo (COS), segundo uma avaliação do MapBiomas de 2023.79 Desse total, “quase dois terços (63%) estão estocados em solos sob cobertura natural estável (23,4 GtCOS). Apenas 3,7 GtCOS estão estocados em solos de áreas que foram convertidas para uso antrópico – ocupação pelo homem – desde 1985”. Isso significa que os solos brasileiros ainda estocam, segundo esse estudo, 70 anos de emissões brasileiras de gases de efeito estufa (GEE). Ocorre que, entre 1985 e 2021, o desmatamento e a degradação reduziram a quantidade de carbono estocado no solo coberto por florestas no Brasil de 26,8 Gt para 23,6 Gt, “o que representa uma perda de 3,2 Gt, quase maior que todo o estoque da Caa no Brasil em 2021 (2,6 Gt) e equivale a quase seis anos de emissões de gases de efeito estufa do Brasil”. (doc. 50)

³⁹ ADI 5312.

**FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E
PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO.
INCONSTITUCIONALIDADE.**

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).
2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.
- 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade.**
- 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.**
5. Ação direta julgada procedente.

A dispensa de licenciamento para atividades agropecuárias, nos termos do artigo 9º da Lei nº 15.190/2025, promove o completo esvaziamento do controle ambiental sobre um conjunto de atividades que são potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais. E mais: muitas delas possuem porte suficiente para representar risco concreto ao meio ambiente, conforme já reconhecido no Anexo 1 da Resolução Conama nº 237/1997. Ainda assim, o legislador opta por uma saída normativa tecnicamente frágil e cientificamente desamparada e, portanto, insuficiente para assegurar a tutela ambiental exigida pela Constituição Federal.

Assim, pelo exposto acima, verifica-se que a íntegra do artigo 9º da Lei nº 15.190/2025 contraria os artigos 170, inciso VI, 186, inciso II, e 225 da Constituição Federal e a jurisprudência desta Suprema Corte, razão pela qual necessitam ser afastados do nosso sistema jurídico.

4.2.2. Da fragilização da exigência do CAR

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pela Lei nº 12.651/2012, é um cadastro obrigatório para todos os imóveis rurais e serve como instrumento de verificação da regularidade ambiental do imóvel. O CAR é um instrumento público de grande relevância ambiental, uma vez que permite:

“(...) o acompanhamento das informações ambientais das propriedades rurais, viabilizando a análise e aprovação da reserva legal, a delimitação e regularização de Áreas de Preservação Permanente (APPs), identificação de corredores ecológicos, remanescentes de vegetação nativa, além de possibilitar o monitoramento territorial integrado dessas áreas, conforme determina o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Permitir o licenciamento de empreendimentos e a supressão de vegetação em propriedades sem prévia aprovação do CAR pode levar à realização de obras em áreas protegidas, à fragmentação de habitats, à perda de conectividade ecológica e ao afastamento dos instrumentos de controle ambiental, comprometendo a efetividade da política ambiental brasileira.” (ABRAMPA, 2025).⁴⁰

Esta egrégia Suprema Corte, no acórdão das ADPF 743, 746 e 857 reconheceu a centralidade ostentada pelo CAR, determinando medidas estruturais para o avanço na implementação e validação do cadastro, bem como na sua integração com diversos sistemas e instrumentos ambientais, visando dar efetividade à política ambiental.

⁴⁰ Disponível em: <https://abrampa.org.br/file?url=/wp-content/uploads/2025/12/Nota_Tecnica_-Inconstitucionalidades_da_Lei_Geral_do_Licenciamento_e_da_Lei_sobre_Licenciamento_Ambiental_Especial_-_finalizada_assinado.pdf>. Acesso em 27/12/2025.

Contudo, o disposto no artigo 9º, § 1º, inciso II, alínea “a”, e § 6º,⁴¹ bem como no artigo 13 da Lei nº 15.190/2025,⁴² relativizam a importância do CAR, comprometendo a efetividade da gestão ambiental de imóveis rurais no Brasil e o cumprimento dos referidos litígios estruturais.

No ponto, cabe ressaltar que o artigo 9º, § 1º, inciso II, alínea “a” da Lei Geral foi objeto de voto pelo Presidente da República pelas seguintes razões:

Em que pese a boa intenção do legislador, **o dispositivo contraria o interesse público** e incorre em vício de inconstitucionalidade ao estabelecer comandos conflitantes com o disposto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, o que causaria insegurança jurídica nos processos já em curso. Ademais, **a não sujeição de licenciamento para atividades agrossilvipastoris em imóveis com CAR ainda pendente de análise pode conferir aparência de legalidade a uma situação irregular, impedindo o devido controle dos impactos ambientais.** Tal medida compromete a efetividade da proteção ambiental e a segurança jurídica, e viola o disposto no art. 225 da Constituição.”

Sobre esse dispositivo, é importante destacar a diferença entre inscrição no CAR, procedimento autodeclaratório, e validação do CAR, conferência pelo órgão ambiental estadual do cumprimento dos requisitos legais, especialmente a adequada delimitação de reserva legal (artigo 12 da Lei nº 12.651/2012) e a proteção das áreas de preservação permanente (artigo 4º da Lei nº 12.651/2012).

O fato de o CAR de determinado imóvel rural estar pendente de validação significa que não houve avaliação pela entidade responsável do ente estadual sobre a veracidade dos documentos e informações fornecidas, bem como sobre a

⁴¹ 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. § 1º O previsto no *caput* deste artigo aplica-se às propriedades e às posses rurais, desde que regulares ou em regularização, na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, considerando-se: I - regular o imóvel com registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) homologado pelo órgão estadual competente, que não tenha déficit de vegetação em reserva legal ou área de preservação permanente; e II - em regularização o imóvel quando atendidas quaisquer das seguintes condições: a) (VETADO); a) **tenha registro no CAR pendente de homologação;** b) tenha ocorrido a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), durante todo o período de cumprimento das obrigações nele assumidas; ou c) tenha firmado com o órgão competente termo de compromisso próprio para a regularização de déficit de vegetação em reserva legal ou em área de preservação permanente, quando não for o caso de adesão ao PRA. [...] § 6º A inscrição no CAR não pode ser exigida como requisito para a licença de atividades ou de empreendimentos de infraestrutura de transportes e de energia que sejam instalados na propriedade ou na posse rural, mas que não tenham relação com as atividades referidas no *caput* deste artigo. (grifos nossos)

⁴² Art. 13. A inscrição no CAR não pode ser exigida como requisito para a emissão de licença ambiental ou de autorização de supressão de vegetação para atividades ou empreendimentos de infraestrutura pública que sejam instalados na propriedade ou na posse rural, mas que não tenham relação com as atividades agropecuárias nela desenvolvidas. (grifos nossos)

necessidade, ou não, de aplicação do Programa de Regularização Ambiental (PRA), pela ausência de cobertura suficiente de vegetação nativa ou por necessidade de regeneração dessa vegetação. Portanto, sem a validação não haverá evidências do cumprimento da legislação ambiental, notadamente da Lei nº 12.651/2012, para a exploração da atividade agropecuária, esvaziando completamente a densidade normativa da lei florestal e até mesmo a verificação do cumprimento do artigo 186, inciso II, da Constituição Federal.

Nesse ponto, o excelentíssimo Ministro Flávio Dino, na execução do acordão da ADPF 743, vem conduzindo audiências de contextualização e demandando da União e dos estados medidas para o avanço na validação do CAR, sem a qual se tem uma falsa aparência de legalidade de situações irregulares, impedindo o devido controle dos impactos ambientais.

A Lei Geral vai na direção absolutamente oposta, pois desincentiva o avanço na implementação dessa política pública. Ainda, compromete seus objetivos, uma vez que, ao dispensar de licenciamento atividades agropecuárias que possuem o CAR pendente de validação, está dando uma dupla carta em branco ao produtor que pode, simultaneamente, estar descumprindo o Código Florestal e os princípios que orientam o licenciamento ambiental, porém com um verniz de legalidade.

De forma semelhante, o § 6º do artigo 9º e o artigo 13 da Lei nº 15.190/2025, de conteúdo similar, também fragilizam injustificadamente o CAR, ao dispor que não será exigida a inscrição no cadastro como requisito para a emissão de licença ambiental ou de autorização de supressão de vegetação para atividades ou empreendimentos de infraestrutura pública, de infraestrutura de transportes e de energia, que sejam instalados na propriedade ou posse rural, mas que não tenham relação com as atividades agropecuárias nela desenvolvidas.

Ora, desde 2012, com a aprovação da Lei nº 12.651/2012, a inscrição no CAR é obrigatória para todos os imóveis rurais, nos termos do artigo 29 do Código Florestal. Como já dito, o CAR serve de subsídio para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Ou seja, não tem coerência lógica, no ordenamento jurídico brasileiro, haver regra que dispense um imóvel rural de cumprir um requisito importante e obrigatório estabelecido na legislação ambiental.

Portanto, tornar o CAR inexigível para a emissão de licença ambiental e a autorização de supressão de vegetação nativa significa impedir que o Poder Público possa verificar se há cumprimento dos requisitos legais para viabilizar a emissão da permissão pretendida. Trata-se de uma grave violação do sistema legal de proteção ao meio ambiente, instituído pela Constituição da República, especialmente em seu artigo 225, e por suas normas regulamentadoras, com destaque para a Lei nº 12.651/2012.

Em síntese, pelo exposto acima, verifica-se que os artigos 9º e 13 da Lei nº 15.190/2025 contrariam os artigos 170, inciso VI; 186, inciso II; e 225 da Constituição Federal, razão pela qual necessitam ser afastados do nosso sistema jurídico.

4.3. Excesso e descontrole na Licença por Adesão e Compromisso (LAC) - artigo 9º, §5º⁴³; artigo 11⁴⁴; artigo 22⁴⁵; e artigo 26, §§1º e 5º⁴⁶, da Lei nº 15.190/2025

43 Art. 9º (...)
§ 5º As atividades e os empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte poderão ser licenciados mediante procedimento simplificado na modalidade por adesão e compromisso, respeitado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.

44 Art. 11. O licenciamento ambiental de serviços e obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão, bem como direcionados a atividades e a empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, será realizado mediante emissão da LAC, acompanhada de RCE, respeitado o disposto no inciso I do *caput* do art. 22 desta Lei. Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se à ampliação ou à instalação de linhas de transmissão nas faixas de domínio das rodovias.

45 Art. 22. O licenciamento ambiental simplificado pela modalidade por adesão e compromisso pode ocorrer se forem atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - a atividade ou o empreendimento for qualificado, simultaneamente, como de pequeno ou médio porte e baixo ou médio potencial poluidor;

II - serem previamente conhecidos:

- a) as características gerais da região de implantação;
- b) as condições de instalação e de operação da atividade ou do empreendimento;
- c) os impactos ambientais da tipologia da atividade ou do empreendimento; e
- d) as medidas de controle ambiental necessárias;

III - não ocorrer supressão de vegetação nativa, que depende de autorização específica.

§ 1º São considerados atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso aqueles definidos em ato específico do ente federativo competente, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

§ 2º A autoridade licenciadora deve estabelecer previamente as condicionantes ambientais da LAC que o empreendedor deverá cumprir.

§ 3º As informações apresentadas pelo empreendedor no RCE poderão ser analisadas pela autoridade licenciadora por amostragem.

§ 4º A autoridade licenciadora realizará, anualmente, vistorias por amostragem, para aferir a regularidade de atividades ou de empreendimentos licenciados pelo processo por adesão e compromisso, e deverá disponibilizar os resultados no subsistema de informações previsto no art. 35 desta Lei.

§ 5º O resultado das vistorias de que trata o § 4º orientará a manutenção ou a revisão do ato referido no § 1º deste artigo sobre as atividades e os empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso.

46 Art. 26. (...)
§ 1º O licenciamento ambiental corretivo poderá ser por adesão e compromisso, observado o disposto no art. 22 desta Lei.

A Licença por Adesão e Compromisso (LAC), detalhada no artigo 22 da Lei nº 15.190/2025, é o único tipo de licença ambiental, previsto na referida lei, que não exige do empreendedor a entrega de qualquer estudo ambiental para o órgão licenciador do Sisnama. O empreendedor limita-se a protocolar um Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE), que é um documento “que contém caracterização e informações técnicas sobre a instalação e a operação da atividade ou do empreendimento” (artigo 3º, inciso XXIII), e receberá, normalmente em ambiente virtual, uma licença com condicionantes pré-estabelecidas pelo órgão licenciador. Ademais, nos termos constantes na Lei Geral, a análise do RCE poderá ocorrer apenas por amostragem, assim como as vistorias anuais para aferir a regularidade das atividades e empreendimentos (artigo 22, §§3º e 4º). Na prática, tem-se um **autolicenciamento**, sem segurança e controle ambiental.

Esse procedimento elimina a análise prévia pelo órgão licenciador de cada projeto objeto de licenciamento, retirando do Estado a incumbência de verificar e fiscalizar de forma integral e responsável a viabilidade e a conformidade técnica e locacional da atividade ou empreendimento antes e durante a sua instalação e operação. Nessa perspectiva, choca-se com o princípio da eficiência administrativa, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição, que se diferencia do princípio da celeridade, como se explicará no item 5.4.

A partir dessa análise, verifica-se que a entrega documental (RCE) não será conduzida com o objetivo de determinar o resultado final do licenciamento. Ao contrário, será realizada apenas com o caráter de atestar (na teoria) a boa-fé do empreendedor, e sua verificação será por amostragem, como mencionado, o que significa que não haverá análise completa e efetiva do RCE, sendo o procedimento finalizado de forma imediata, em geral com a conclusão do preenchimento de formulário *online*.

Na prática, a LAC causa a implosão da avaliação de impactos ambientais (AIA) inerente ao licenciamento ambiental, entre outros pontos, porque não se analisam alternativas técnicas e locacionais. **Ela torna o licenciamento ambiental mera formalidade administrativa**, caracterizada pela ausência de

(...)

§ 5º Quando solicitada a LOC espontaneamente, o cumprimento de todas as exigências necessárias à sua expedição extinguirá a punibilidade do crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), e ficarão suspensos, durante a vigência do termo de compromisso referido nos §§ 2º e 3º deste artigo, eventuais processos, cumprimentos de pena e prazos prescricionais.

avaliação de impactos ambientais e fiscalização, bem como da imposição de condicionantes efetivamente protetivas, capazes de prevenir os impactos negativos.

Saímos do regime de uma gestão ambiental responsável e preventiva em relação aos impactos ambientais, para a emissão de um mero ato de expediente, que não deveria criar direitos para o empreendedor realizar atividades ou empreendimentos poluidores ou capazes de gerar degradação ambiental.

Contudo, apesar das reiteradas decisões desta egrégia Suprema Corte impondo limitações à LAC, como as ADIs nº 6288, 6808, 5014-ED e o Agravo em Recurso Extraordinário nº 126473, essa modalidade de licenciamento foi incluída na Lei Geral com diversas inconstitucionalidades.

Vários detalhamentos da LAC que constam na Lei Geral reduzem a proteção ambiental e violam frontalmente (i) o direito ao meio ambiente equilibrado e os princípios da prevenção e da precaução (artigos 225, *caput* e §1º, inciso IV, da Constituição), (ii) os princípios da legalidade e da impessoalidade (artigo 37, *caput*, da Constituição), (iii) a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (artigo 170, inciso VI, da Constituição), e (iv) os dispositivos referentes à competência legislativa concorrente (artigo 24, incisos VI, VII e VIII, e artigo 30, incisos I e II, da Constituição).

É imperiosa a decisão desta egrégia Suprema Corte para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos detalhados a seguir, de forma a superar os riscos socioambientais aduzidos com a nova legislação.

4.3.1. Procedimento autodeclaratório para médio potencial poluidor

Consta no texto consolidado da Lei nº 15.190/2025 que a LAC poderá ser aplicada quando forem atendidas algumas condições, entre as quais a de que a atividade ou empreendimento seja qualificado, simultaneamente, como de pequeno ou médio porte e baixo ou médio potencial poluidor (artigo 22, inciso I).

Tal dispositivo fora vetado pelo Presidente da República sob os seguintes argumentos:

“(...) o dispositivo contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade, pois, ao permitir o Licenciamento por Adesão e Compromisso para empreendimentos de médio potencial poluidor, **compromete a análise prévia do órgão competente e a definição de medidas**

mitigadoras direcionadas e proporcionais aos impactos correspondentes. A ausência de avaliação tecnológica e locacional pode gerar impactos ambientais e sociais relevantes, além de estimular a apropriação indevida de recursos naturais, de modo que sua aplicação irrestrita coloca também em risco a proteção de povos e comunidades tradicionais. Ademais, **o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que o Licenciamento por Adesão e Compromisso é constitucional apenas quando aplicado a atividades de baixo risco e pequeno potencial de impacto ambiental.** Ao autorizarem sua aplicação irrestrita a empreendimentos de médio impacto e risco, **os dispositivos ampliam indevidamente o escopo da licença, violando os parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal e comprometendo a efetividade do controle ambiental.** Assim, à luz do disposto no art. 225 da Constituição, trata-se, portanto, de medida inconstitucional.” (grifos nossos)

A determinação de LAC para os casos de atividades e empreendimentos de médio potencial poluidor representa, na prática, a implosão de grande parte dos licenciamentos ambientais a cargo dos estados, Distrito Federal e municípios. Isto porque o percentual de atividades e empreendimentos que são considerados potencialmente causadores de significativo impacto ambiental na esfera subnacional é muito pequeno. O licenciamento ambiental federal sob responsabilidade do Ibama raramente incluirá a possibilidade da LAC, pois a autarquia federal em geral analisa empreendimentos de alta complexidade, por força das atribuições estabelecidas pela Lei Complementar nº 140/2011 e seu regulamento, em processos que em regra exigem EIA/Rima. Na esfera subnacional, contudo, a grande maioria dos processos de licenciamento não demanda EIA/Rima, mas sim estudos ambientais mais simples e, dessa forma, muitas vezes poderão ser objeto de LAC.

O Presidente do Ibama, Rodrigo Agostinho, recentemente, declarou⁴⁷ que 90% dos processos a cargo dos estados e municípios poderão virar autolicenciamento com a entrada em vigor da Lei nº 15.190/2025. Assim, muitos procedimentos de licenciamento ambiental sob responsabilidade dos entes subnacionais poderão não ter análise prévia e fiscalização devida.

Note-se que o inciso I do artigo 22 da lei **sequer menciona expressamente risco**, que se diferencia do potencial de impacto ambiental. Empreendimentos de pequeno potencial poluidor podem ser caracterizados como

⁴⁷ <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/noticia/2025/11/29/licenciamento-90percent-dos-projetos-autorizados-por-estados-e-municipios-podem-virar-autodeclaratorios-com-nova-lei.ghtml> - Acesso em 07/12/2025.

de alto risco, como determinadas indústrias de produtos químicos. Cabe lembrar que o Supremo Tribunal Federal abordou risco na decisão da ADI 6.808.

Surgido na legislação brasileira por meio da Lei Estadual da Bahia nº 10.431/2006, o instrumento da LAC ganhou força ao longo dos anos, com a sua replicação em outros estados, como Ceará⁴⁸, Espírito Santo⁴⁹, Goiás⁵⁰, Mato Grosso⁵¹, Paraná⁵², Rio de Janeiro⁵³, São Paulo⁵⁴, Rio Grande do Sul⁵⁵ e Santa Catarina⁵⁶. Há várias críticas à prática da aplicação da LAC pelos governos estaduais.^{57 58}

A LAC tem sido objeto de decisões judiciais, tanto sobre a norma estadual baiana inauguradora do instrumento, quanto sobre as subsequentes que incluíram atividades e empreendimentos de médio potencial poluidor e risco ambiental como passíveis de serem avaliadas por meio do procedimento simplificado da LAC. Foram objeto de questionamento também aquelas que descumpriam os princípios administrativos, ambientais e econômicos previstos em nosso corpo normativo constitucional, suprallegal e infraconstitucional.

Esta Suprema Corte construiu entendimento sólido quanto à impossibilidade de aplicação do procedimento de licenciamento por adesão e compromisso para empreendimentos de médio potencial poluidor, como a ADI 5014-ED⁵⁹, de relatoria do excelentíssimo Ministro Dias Toffoli. Nessa ação de controle concentrado, entendeu-se que a lei baiana, ao prever modalidade de licenciamento ambiental simplificado para empreendimentos ou atividades de médio potencial poluidor, afastou-se das normas gerais da União e extrapolou a baliza de atuação legislativa para os estados.

⁴⁸ Lei Estadual do Ceará nº 14.882/2011.

⁴⁹ Decreto nº 4.039/2016 e posterior Lei Complementar Estadual do Espírito Santo nº 1.073/2023.

⁵⁰ Lei Estadual do Goiás nº 20.694/2019.

⁵¹ Lei Complementar do Mato Grosso nº 668/2020.

⁵² Antiga Resolução do CEMA nº 107/2020 e atualmente na Lei Estadual do Paraná nº 22.252/2024.

⁵³ Decreto Estadual do Rio de Janeiro nº 46.980/2019.

⁵⁴ Decreto Estadual de São Paulo nº 60.329/2014.

⁵⁵ Lei Estadual do Rio Grande do Sul nº 15.424/2020.

⁵⁶ Lei Estadual de Santa Catarina nº 16.283/2013.

⁵⁷ https://www.google.com/url?q=https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2025-11/artigo_8_rbdc_55.pdf&sa=D&source=docs&ust=1765133797266792&usg=AOvVaw33lxQ_eZAKF05da_bsPDVPA - Acesso em 07/12/2025.

⁵⁸ <https://www.google.com/url?q=https://ri.ufsc.br/items/0b31be9a-13b5-44e9-9234-042c65b096cf&sa=D&source=docs&ust=1765133797266849&usg=AOvVaw2YxOYkQf9VjpyLCQaRP651> - Acesso em 07/12/2025

⁵⁹ ADI 5014.

No caso da ADI 6808, pleiteou-se a inconstitucionalidade do dispositivo da lei federal que permitia “o alvará de funcionamento e as licenças emitidos sem análise humana, a possibilitar que aquelas licenças sejam concedidas e fiscalizadas somente após a liberação da atividade”. Seu acórdão atenta ainda para a (i) ofensa às normas constitucionais de proteção ao meio ambiente, em especial os princípios da prevenção e da precaução ambiental, por simplificação para emissão de alvará de funcionamento e de licenças de empresas que possuam grau de risco de atividade médio; (ii) concessão de licença para atividade de risco médio e com controle apenas posterior, o que afronta os princípios da prevenção e da precaução; (iii) simplificação do procedimento para obtenção de licenças às atividades de risco médio pelo argumento da desburocratização e desenvolvimento econômico, o que configura retrocesso inconstitucional; e que (iv) “o cenário normativo posto na presente ação e o seu cotejo com o quadro constitucional aplicável à matéria conduz à conclusão de serem inconstitucionais as normas impugnadas, pelas quais simplificada a obtenção de licença ambiental no sistema responsável pela integração (Redesim) para atividade econômica de risco médio”.

Da mesma maneira, este Supremo Tribunal decidiu, em outras duas ações, sobre a constitucionalidade da LAC para atividades e empreendimentos de pequeno potencial poluidor. No Agravo em Recurso Extraordinário 1264738⁶⁰, de relatoria do excelentíssimo Ministro Luiz Fux, julgado em 2020, a Corte reforçou a possibilidade de aplicação da LAC, mas apenas “para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental”. Já na ADI 6288⁶¹, de relatoria da excelentíssima Ministra Rosa Weber, também julgada em 2020, o STF entendeu pela conformidade com a Constituição a adoção de “procedimentos específicos e simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental”.

A legislação pátria recepciona há vários anos a possibilidade de simplificação do licenciamento ambiental para atividades de pequeno potencial de impacto ambiental (artigo 12, §1º, da Resolução Conama nº 237/1997). No entanto, normatizar o procedimento simplificado de licenciamento ambiental para atividades de médio potencial poluidor afronta diretamente o direito fundamental

⁶⁰ RE nº 1264738 AgR.

⁶¹ ADI nº 6288.

ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, os princípios da prevenção e precaução e o princípio da vedação do retrocesso ambiental, que lastreiam o artigo 225 da Constituição.

Resta evidenciada, portanto, a inconstitucionalidade material da aplicação do procedimento simplificado por adesão e compromisso para atividades e empreendimentos de médio potencial poluidor.

4.3.2. Delegação excessiva para estados, Distrito Federal, municípios e órgãos licenciadores

A Lei nº 15.190/2025 estabelece, ainda, uma excessiva delegação aos entes subnacionais, possibilitando a criação de diferentes regras entre estados e municípios para aplicação dos mesmos instrumentos. É o que ocorre com a LAC, havendo desrespeito à lógica da competência legislativa concorrente, aplicada no Direito Constitucional Ambiental, por meio do artigo 24, incisos VI, VII e VIII, e do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

A Lei Geral possibilita que o ente federativo licenciador defina, por ato específico, os empreendimentos e atividades passíveis de licenciamento ambiental pelo procedimento por adesão e compromisso (artigo 22, §1º) e, quanto a esse ponto, referenciado também no item 4.1., devem ser destacadas as razões de veto do Presidente da República:

“(...) a possibilidade de que o ente federativo estabeleça quais atividades e empreendimentos são passíveis de Licenciamento por Adesão e Compromisso pode fomentar uma competição regulatória entre os entes subnacionais, o que enfraqueceria o licenciamento ambiental como instrumento de controle de impactos e violaria o pacto federativo e a repartição de competências, previstas no art. 24, § 1º, inciso IV, combinado com o art. 23, parágrafo único, da Constituição, à medida que se altera a sistemática atualmente vigente do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama.” (grifos nossos)

Tal dispositivo, além de esvaziar o papel da União (conforme visto no item 4.1) e contrapor o entendimento consolidado desta Corte, sequer estabelece um regramento uniforme para todos os entes federados para fins de aplicação pelos seus órgãos licenciadores. Há, portanto, uma completa ausência de padronização

nacional, sendo ela mesma indutora de um cenário de aumento da pulverização de normas discrepantes entre estados, Distrito Federal e municípios, potencializando-se verdadeira guerra anti-ambiental em prol unicamente do benefício econômico e em arreio aos mandamentos dos artigos 24, 170 e 225 de nossa Carta Magna.⁶²

Isso significa, na prática, que os entes federados poderão estabelecer, sem critério mínimo aplicável nacionalmente, quais atividades e empreendimentos serão abarcadas pelo procedimento autodeclaratório e a definição do porte e do potencial poluidor das atividades e empreendimentos. A título de exemplificação, cabe destacar que a barragem B1 da Vale em Brumadinho, que se rompeu em 2019, com 272 vítimas fatais, era considerada pelo governo de Minas Gerais como de **médio porte e potencial poluidor**⁶³. Apesar de o texto consolidado da Lei Geral a partir das alterações feitas pela Lei nº 15.300/2025 restringir a LAC a empreendimentos minerários de areia, cascalho, brita e diamante por faiçação sem desmonte de talude, esse exemplo ilustra situações de desastres que poderão ocorrer, em diferentes tipos de empreendimentos, com a delegação excessiva aos entes subnacionais.

Por fim, a falta de padronização e o excesso de discricionariedade dos entes subnacionais fere o princípio da legalidade, o princípio da impessoalidade e o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, ao possibilitar que esses entes poderão definir regramentos diferenciados para a qualificação de atividades e empreendimentos idênticos passíveis de LAC, colidindo com os artigos 225, 37 e 170, inciso VI, todos da Constituição Federal. Além disso, potencializa-se uma guerra anti-ambiental entre os entes para atração de investimentos via flexibilização das regras e decisões subnacionais referentes ao licenciamento, reduzindo-se a proteção ambiental constitucionalmente determinada e afrontando-se os princípios da boa administração pública.

⁶² <https://climainfo.org.br/2025/12/01/presidente-do-ibama-ve-risco-de-guerra-de-flexibilizacoes-entre-estados-com-pl-da-devastacao/> - Acesso em 07/12/2025.

⁶³ “Passando ao plano prático, pode-se afirmar que, caso seja aprovado na redação aprovada pela Câmara dos Deputados, o PL nº 2.159/2021 permitirá que se aplique a LAC, sem análise prévia de impactos ou riscos, a empreendimentos como o da barragem B1 da mina Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, cujo rompimento da barragem levou a óbito 272 pessoas, além de diversas desaparecidas e inúmeros danos ambientais e econômicos. Quando do desastre, tal empreendimento era classificado como de “classe quatro” para fins de potencial de impacto, correspondendo a atividade de médio potencial de impacto ambiental, conforme a graduação adotada pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam) de Minas Gerais, que varia de ‘classe um’ a ‘classe seis’ – sendo um o menor potencial de impacto e seis, o maior.” - Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/08/Nota-Tecnica-Licenciamento-Ambiental-ISA-e-OC-Versao-final.pdf>> . Acesso em 02/12/2025.

4.3.3. Ausência de avaliação sobre risco, localidade e impacto ambiental efetivo

Outro fator de atenção é que, ao definir as tipologias de atividades e empreendimentos apenas pelo porte e potencial poluidor, conforme o inciso I do §1º do artigo 22, o legislador optou por **ignorar fatores como o risco ambiental potencialmente associado à atividade ou empreendimento e as especificidades locacionais**, ignorando a sistemática consolidada anteriormente à Lei Geral (sobretudo a Resolução Conama nº 237/1997⁶⁴) e caracterizando retrocesso.

Um mesmo empreendimento gera impactos bastante distintos conforme o local no qual será instalado. Uma planta industrial de pequeno potencial poluidor ou degradador implantada em um distrito industrial previamente aprovado na região metropolitana de Cuiabá, por exemplo, terá impactos completamente diversos e mais intensos se for instalada na região do Pantanal Matogrossense⁶⁵, mesmo se não gerar desmatamento. Será inviável para as autoridades licenciadoras deixarem prontas condicionantes que realmente considerem as características de cada porção do território sob sua jurisdição. Com isso, esvazia-se a análise dos impactos ambientais efetivos envolvidos em cada atividade ou empreendimento, o que conflita com os artigos 170, inciso VI, e 225 da Constituição Federal.

Na Lei nº 15.300/2025, foram acrescidas condições adicionais que limitam a aplicação da LAC, com exclusão da maioria das atividades minerárias e de empreendimentos: que demandem supressão de vegetação nativa que dependa de autorização específica; que envolvam remoção ou realocação de população; localizados em área declarada como contaminada; localizados no interior de Unidades de Conservação, exceto em Área de Proteção Ambiental (APAs); localizados em áreas reconhecidas como Sítios Ramsar; localizados em áreas de bens arqueológicos ou culturais acautelados; localizados em terras indígenas,

⁶⁴ Art. 2º (...)

§ 2º Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

⁶⁵ “O Pantanal é um dos principais teatros de destruição recente da biosfera em nosso país. O bioma está secando, vítima da invasão do agronegócio, responsável pela quase totalidade dos incêndios que destruíram o bioma sobretudo desde 2020. (...) Mantido o ritmo atual de sua destruição e de sua desidratação, o Pantanal pode desaparecer até 2070.” NOBRE, GATTI, MARQUES. Nota técnica em apoio à Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei no 15.190 (doc. 50)

territórios quilombolas e de comunidades tradicionais; localizados em áreas de risco; que tiveram ou venham a ter licença de instalação negada por incompatibilidade ambiental da área com o tipo de atividade ou empreendimento; e localizados no mar territorial.

Sobre essas condições, necessita ser comentado que, na mineração, ainda permanecem como passíveis de licenciamento via LAC exploração de areia, cascalho, brita e lavra de diamante por faiscação, atividades que apresentam impacto e risco ambiental que não podem ser desconsiderados. Além disso, nos tópicos listados acima, há: desconsideração da relevância das APAs, tipo de área protegida que integra o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) e que, portanto, tem proteção constitucional (artigo 225, §1º, inciso III, da Constituição); e situações que teriam de ser conferidas previamente pelo órgão licenciador, como as áreas contaminadas, ou pela autoridade envolvida que tutela direitos indígenas, quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais, bem como o patrimônio cultural. Essas análises prévias não ocorrerão no procedimento da LAC, uma vez que não há garantia de que os RCEs serão sequer lidos.

Assim, o cumprimento dessas condições estará lastreado essencialmente em declarações de responsáveis técnicos. Sobre as limitações das anotações de responsabilidade técnica, cabe trazer aqui, mais uma vez, o exemplo do rompimento da barragem B1 em Brumadinho, a qual possuía documento de empresa certificadora importante em nível internacional atestando a segurança da barragem que rompeu.⁶⁶

Deve ser destacado que, mesmo com a inserção de casos que afastam a LAC por meio da Lei nº 15.300/2025, ainda resta um grande campo em aberto para a aplicação desse licenciamento automático, notadamente no setor industrial, cujos empreendimentos sempre demandam licença ambiental, mas muitas vezes não estão qualificados como de significativo impacto, não requerendo EIA/Rima e nem afastando LAC.

⁶⁶ Ver as referências à TÜV Süd conetantes no relatório da CPI de Brumadinho na Câmara dos Deputados, disponíveis em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho>>. Acesso em 07/12/2025.

Veja-se a longa lista de empreendimentos industriais passíveis de licenciamento previstos pelo Anexo 1 da Resolução Conama nº 237/1997⁶⁷, como indústria de produtos minerais não metálicos, indústria mecânica, indústria de material elétrico, eletrônico e de comunicações, indústria de material de transporte, indústria de madeira, indústria química e várias outras. Os licenciamentos desses empreendimentos em geral estão a cargo dos estados⁶⁸ e em várias situações eles poderão ser licenciados mediante LAC. Como mencionado anteriormente, o próprio Presidente do Ibama calcula que cerca de 90% dos processos de licenciamento sob responsabilidade dos entes subnacionais serão realizados na modalidade de adesão e compromisso, ou seja, pelo autolicenciamento.⁶⁹

A extensa aplicação da LAC tende a levar a que praticamente todo o processo de reinustrialização do país seja implementado mediante autolicenciamento, sem análise de alternativas técnicas e locacionais que é inerente à avaliação de impactos ambientais para cada empreendimento, sem garantia sequer de leitura do RCE pelo licenciador, nem de realização de vistorias. Está caracterizado o descontrole ambiental no país, o retorno à época em que crianças nasciam com anencefalia pelas mães estarem contaminadas por poluição industrial⁷⁰⁷¹. Foi a atuação governamental combinada com o licenciamento ambiental corretivo que reverteu esse tipo de situação.

Esse descontrole fere diretamente os artigos 170, inciso VI, e 225, *caput* e §1º, incisos I, IV, V e VII, da Constituição Federal.

4.3.4. Limitações das condicionantes ambientais pré-estabelecidas

⁶⁷ CONAMA. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237>. Visualizado em 05/12/2025.

⁶⁸ Ver lista de licenciamentos sob responsabilidade do Ibama no artigo 14, *caput*, inciso XIV, da Lei Complementar nº 140/2011 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm) e Decreto nº 8.437/2015 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8437.htm). Acesso em 07/12/2025.

⁶⁹ <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/noticia/2025/11/29/licenciamento-90percent-dos-projetos-autorizados-por-estados-e-municipios-podem-virar-autodeclaratorios-com-nova-lei.ghtml> - Acesso em 07/12/2025.

⁷⁰ Ver: <https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/historia-poluicao-cubatao-cidade-deixou-vale-morte/>. Acesso em: 07/12/2025.

⁷¹ <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2024/06/23/vale-da-morte-saiba-como-esta-a-cidade-brasileira-que-ja-foi-considerada-a-mais-poluida-do-mundo-pela-onu.ghtml>. Acesso em: 17/12/2025.

De acordo com o §2º do artigo 22 da Lei nº 15.190/2025, a autoridade licenciadora se tornou responsável por pré-estabelecer um rol de condicionantes ambientais que supostamente deverão ser cumpridas pelo empreendedor. Este rol pré-estabelecido na prática elimina a análise de alternativas técnicas e locacionais, bem como reduz a possibilidade de especificação e implementação de condicionantes ambientais realmente condizentes com a localidade e especificidade de cada atividade ou empreendimento. Deixa de haver avaliação de impactos ambientais (AIA) como implementamos desde a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981. Assim, ao invés de garantir a análise da capacidade de suporte da localidade e a determinação de medidas preventivas, mitigadoras ou compensatórias apropriadas para cada atividade ou empreendimento, as condicionantes se apresentarão como uma lista genérica. Dificilmente os governos subnacionais terão condições de deixar preparadas condicionantes que tenham diferenciações considerando as variadas características territoriais e os mais diversos tipos de atividades ou empreendimentos.

É importante lembrar que os impactos previstos nas diferentes fases do licenciamento podem se efetivar da forma prevista ou não. Por isso, é extremamente importante o estabelecimento e a detida análise e o acompanhamento das condicionantes da licença ambiental para a atividade ou o empreendimento específico. A falta do acompanhamento correto pode ocasionar prejuízo à adaptação das exigências no bojo do licenciamento ambiental, ou mesmo a gestão adaptativa dos projetos.^{72 73 74} Sobre o tema, há importantes verificações feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU):

TCU (2009)⁷⁵ traz que as consequências por conta de um acompanhamento ineficaz são o “comprometimento da qualidade ambiental das regiões afetadas pelo empreendimento e a dificuldade de instituir boas práticas de gestão e de promover

⁷² AGRA FILHO, S. S. et al. Oportunidades de aprimoramento do processo de avaliação de impacto ambiental no Estado da Bahia. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, n. 26, 2012.

⁷³ DIAS, E.G.C.S.; SÁNCHEZ, L. E. Deficiências na implementação de projetos submetidos à avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo. *Revista de Direito Ambiental*, v. 6, n. 23, p. 163-204, 2001.

⁷⁴ MORETTO, E. M. et al. Gestão Adaptativa na Etapa de Acompanhamento da Avaliação de Impacto Ambiental. *Estudos Avançados*, n. 35, 2021.

⁷⁵ TCU. **Acórdão 2212/2009**. 2009. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2212%2520ANOACORDAO%253A2009%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%2522C%252520NUMACORDAOINT%2520desc%2522. Acesso em 07/12/2025.

ações de melhoria contínua no processo de avaliação de impacto ambiental do Ibama”.

TCU (2011)⁷⁶: “O acompanhamento tem como funções assegurar a implementação dos compromissos assumidos pelo empreendedor (descritos nos estudos ambientais e nas licenças ambientais); adaptar o projeto ou seus programas de gestão no caso de ocorrência de impactos não previstos ou de magnitude maior que o esperado; demonstrar o cumprimento desses compromissos e a consecução de certos objetivos e metas (como o atendimento aos requisitos legais); fornecer elementos para o aperfeiçoamento do processo de AIA, identificando problemas decorrentes das etapas anteriores”.

Cabe lembrar que na LAC não há entrega de qualquer estudo ambiental pelo empreendedor. O RCE está longe de ser um estudo ambiental, é uma descrição padronizada a partir da tipologia da atividade ou empreendimento. Na prática, o autolicenciamento retira atribuições do empreendedor e joga a responsabilidade dos estudos prévios para os órgãos licenciadores, que só conseguirão aplicar abordagens gerais e, além disso, têm problemas sistêmicos de falta de recursos humanos e financeiros para realização de estudos.

O monitoramento do cumprimento dessas condicionantes também não será efetivado para a maior parte das atividades ou empreendimentos licenciados por LAC, uma vez que isso ocorrerá mediante amostragem (artigo 22, §4º, da Lei nº 15.190/2025).

4.3.5. Ausência de avaliação dos efeitos sinérgicos e cumulativos

A Lei nº 15.190/2025, quando disciplina a LAC, se isenta de construir um arcabouço normativo que trate da avaliação de impactos sinérgicos e cumulativos nas situações de implementação de um conjunto de atividades e empreendimentos semelhantes numa mesma região. Ignora-se a cumulatividade dos impactos de diversos empreendimentos, como no caso em que, em uma mesma região, existam diversas fábricas de cimento, produzindo fumaça tóxica e causando poluição atmosférica. Ou ainda, os impactos causados pela sobreposição de uma

76 TCU. Acórdão 2828/2011. 2011. 21 p. Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A2828%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0%2520 Acesso em 07/12/2025

ferrovia localizada na faixa de domínio de uma rodovia pavimentada. Esses casos só conseguem ser analisados a partir de uma avaliação de impacto ambiental mais ampla, que não foi objeto de normatização na Lei Geral e, com a LAC, amplia-se o risco de atividades ou empreendimentos de médio impacto localizados em uma mesma região serem licenciados sem consideração dos impactos sinérgicos e cumulativos.

Sobre a cumulatividade dos efeitos pode ser citado o caso da cidade de Catalão/GO, no qual duas empresas da região (Vale e Coperbrás) emitiam flúor na atmosfera, causando um desconforto olfativo na população chamado de “cheiro de barata”. Por conta de tal fato, o Ministério Público de Goiás ingressou em 2015 com uma ação judicial para que houvesse a adequação de todas as fontes de emissão de flúor dos processos industriais (em especial do bairro Pontal Norte) e que as empresas fornecessem pelo período de 5 (cinco) anos a quantidade de 1 milhão de mudas de espécies nativas do Cerrado, para plantio em áreas de relevante interesse ambiental do município. Além disso, também foi requerida a indenização, a título de dano moral coletivo, ao Fundo Municipal do Meio Ambiente de Catalão.⁷⁷

Entende-se que a ausência de consideração dos impactos cumulativos e sinérgicos na LAC é grave, conflitando com os artigos 225, *caput*, e §1º, incisos I, IV, V e VII, e 170, inciso VI, da Constituição Federal. Em face disso, requer-se interpretação conforme a Constituição do §2º do artigo 22 da Lei nº 15.190/2025, para que a definição prévia das condicionantes da licença ambiental considere os impactos cumulativos e sinérgicos na região de implantação.

4.3.6. Avaliação e vistoria por amostragem

Conforme o §3º do artigo 22 da Lei nº 15.190/2025, a análise do RCE se dará por amostragem, o que reduz esse modelo de licenciamento a uma análise documental pró-forma, na prática um **mero cadastro** de atividades e empreendimentos. O próprio Presidente do Ibama considera a LAC um cadastro

⁷⁷ <https://www.mpgp.mp.br/portal/noticia/empresas-de-catalao-sao-acionadas-por-causar-poluicao-atmosferica-que-produz-odor-semelhante-ao-de-barata> - Acesso em 07/12/2025.

digital autodeclaratório que dispensa análise técnica prévia e restringe a fiscalização.⁷⁸

A avaliação por amostragem põe em risco o meio ambiente, a saúde pública, o ordenamento territorial, a qualidade do trabalho dos servidores ambientais, a segurança jurídica do órgão licenciador e do próprio empreendedor, além de abrir margem para o aumento dos índices de corrupção passiva e ativa, uma vez que não fica claro como será feita a seleção das atividades ou empreendimentos escolhidos para a análise de sua documentação, que por si já será deficitária, uma vez que não serão apresentados estudos ambientais pelo empreendedor.

O §4º do artigo 22 da Lei Geral amplifica esses problemas ao determinar que também as vistorias das atividades e empreendimentos liberados por meio da LAC se darão por amostragem. A situação se torna ainda mais grave ao passo que o §5º do artigo 22 determina que o resultado dessas vistorias insuficientes orientará a manutenção ou a revisão das disposições realizadas pelos entes federativos no ato definidor das atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental mediante LAC.

Vale relembrar a tese firmada no âmbito da ADPF 760, qual seja:

“Resguardada a liberdade de conformação do legislador infraconstitucional e dos órgãos do Poder Executivo de todas as esferas governamentais envolvidas no planejamento e estabelecimento de metas, diretrizes e ações relacionadas à preservação do meio ambiente em geral e da região amazônica em particular, **afigura-se inconstitucional a adoção de postura estatal omissiva, deficiente, ou em níveis insuficientes para garantir o grau de eficácia, efetividade e eficiência mínimo necessário** à substancial redução do cenário de desmatamento e degradação atualmente verificado”. (grifo nosso)

O que se verifica, portanto, é a transgressão do estabelecido no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, no qual é determinado que é dever de todos a defesa e preservação ambiental, e no artigo 170, inciso VI, que consagra a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica no país. Também estão colocadas em xeque as disposições referentes ao direito à vida (artigo 5º,

⁷⁸ Ver: <https://agenciainfra.com/blog/judicializacao-com-pl-do-licenciamento-e-certa-e-deve-causar-apagao-momentaneo-diz-presidente-do-ibama/#:~:text=Judicializa%C3%A7%C3%A3o%20com%20PL%20do%20licenciamento,presidente%20do%20Ibama%20%20Ag%C3%A3ncia%20iNFRa>. Acesso em 07/12/2025.

caput, da Constituição) e ao direito à saúde (artigos 6º, *caput*, e 196, da Constituição), bem como os princípios que regem a Administração Pública (artigo 37, *caput*, da Constituição).

4.3.7. LAC para licenciamento de serviços e obras de pavimentação

Outra inconstitucionalidade flagrante evidenciada no texto da Lei nº 15.190/2025, vetada pelo Poder Executivo mas reintroduzida na lei com a rejeição do veto pelo Congresso Nacional, está no artigo 11, que trata da determinação do licenciamento, mediante LAC, de serviços e obras destinados à ampliação da capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão, bem como os direcionados para atividades e empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e para ampliação e instalação de linhas de transmissão nas faixas de domínio das rodovias.

Evidencia-se a contrariedade ao interesse público e conflito direto ao disposto nos artigos 225, *caput* e §1º, inciso IV, e 170, inciso VI, da Constituição Federal. O dispositivo na prática prevê autolicenciamento para vários empreendimentos que poderão ter significativo impacto, demandando EIA/Rima.⁷⁹

A simplificação excessiva do licenciamento para atividades que potencialmente geram impacto ambiental relevante e até mesmo significativo impacto ambiental, especialmente no que toca as suas áreas de afetação direta e indireta, com efeitos socioambientais posteriores irreversíveis, não pode ser realizada a partir do procedimento autodeclaratório inerente à LAC.

Consta nas razões de veto ao artigo 11, *caput*, da Lei Geral:

“(...) o dispositivo contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade, pois autoriza o uso da Licença por Adesão e Compromisso sem o cumprimento integral dos critérios previstos no art. 22 do Projeto de Lei. Além disso, sua redação gera dúvidas quanto à existência de licenciamento ambiental anterior para obra, instalação ou operação. **Tal ambiguidade pode excluir do processo de licenciamento atividades e empreendimentos anteriormente executados de forma irregular, ratificando a ilegalidade e o dano ambiental. Essa flexibilização impede o controle ambiental**

⁷⁹ A título de exemplo, obras de saneamento demandam EIA/Rima segundo os incisos V e VII do artigo 2º da **Resolução Conama nº 01/1986**. Ver:
https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745. Acesso em 07/12/2025.

prévio sobre atividades e empreendimentos com significativo potencial de impacto, o que viola o disposto no art. 225 da Constituição.” (grifos nossos)

São exemplos de obras com significativo impacto ambiental e que poderiam estar abarcadas pela LAC a pavimentação do Trecho do Meio da BR-319, no Estado do Amazonas⁸⁰, e a duplicação da BR-476, no Estado do Paraná. Entre vários outros estudos que poderiam ser citados, nota técnica do Instituto Socioambiental (ISA)⁸¹ demonstra que, notadamente na Amazônia, nas regiões onde há implantação de estradas, o aumento do desmatamento é exponencial.⁸²

Ressalta-se, ainda, que a ampliação de estruturas, como previsto tanto no *caput* do artigo 11, como em seu parágrafo único, modifica a análise ambiental feita nas fases anteriores do projeto, o que, por si só, deveria gerar nova análise pelo órgão ambiental licenciador.

Dessa maneira, ante a possibilidade de estarem abarcados empreendimentos que potencialmente têm significativo impacto ambiental, torna-se incabível e inconstitucional o enquadramento realizado pelo artigo 11 da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, por afronta aos artigos 225, *caput* e §1º, inciso IV, e 170, inciso VI, da Constituição Federal.

4.3.8. LAC para atividades e empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte

A Lei Geral determina que as “atividades e os empreendimentos de pecuária intensiva de médio porte poderão ser licenciados mediante procedimento simplificado na modalidade por adesão e compromisso” (artigo 9º, §5º).

Em 2019, ao julgar a ADI 5312, esta Corte Constitucional concluiu pela inconstitucionalidade de lei estadual do Tocantins que dispensava o licenciamento

⁸⁰ Vide Ação Civil Pública nº 1001856-77.2024.4.01.3200.

⁸¹ OVIEDO, Antonio Francisco Perrone; SOARES-FILHO, Britaldo Silveira; SOUZA, Alana Almeida de; GUETTA, Mauricio. Análise dos impactos do Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental sobre o desmatamento da Amazônia e as mudanças climáticas. Instituto Socioambiental e UFMG. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/analise-dos-impactos-do-projeto-de-lei-geral-do-licenciamento-ambiental-sobre-o>>. Acesso em 27/11/2025.

⁸² Um dos estudos mencionados na nota, mostrou que “95% do desmatamento acumulado da Amazônia se concentram em uma distância de até 5,5km de estradas da Amazônia.”, e, ainda, que “o impacto também é acompanhado com incêndios florestais, tendo sido observado que 85% das queimadas concentram-se em até 5km de estradas da Amazônia”.

para atividades agrossilvopastoris, fazendo-o com base em duas premissas, a saber: (i) “o desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade”; e (ii) “a dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental”.

Por sua vez, na ADI 5475, que versava sobre o licenciamento de “atividades e empreendimentos do agronegócio (agricultura, pecuária, avicultura, suinocultura, aquicultura, extrativismo e atividades agroindustriais)”, o STF declarou que “a exigência de licença ambiental para empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente deve ser vista como medida tipicamente preventiva, pela qual se permite ao Poder Público o controle e a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental”. Ademais, considerou que a norma impugnada ofendeu o dever de proteção ambiental estabelecido pelo artigo 225 da Constituição da República.

Considerando que a pecuária intensiva, mesmo de médio porte, gera impacto ambiental relevante, é inadmissível a previsão constante no artigo 9º, §5º, da Lei Geral, por afronta direta aos artigos 170, inciso VI; 186, inciso II; 225, *caput* e §1º, incisos I, IV, V e VII, da Constituição.

4.3.9. LOC mediante LAC

A Lei Geral inclui a possibilidade de realização do licenciamento de operação corretivo por LAC, como previsto no §1º do artigo 26. A determinação de que atividades e empreendimentos que estejam operando sem licença ambiental válida poderão ser regularizados por procedimento simplificado por adesão e compromisso, ou seja, por licenciamento autodeclaratório, é irrazoável e descabida.

Isto porque nesses casos há necessidade de avaliação das condições concretas da operação de cada atividade ou empreendimento e seus impactos e riscos.

Segundo as razões do voto do Presidente da República, rejeitado posteriormente pelo Congresso Nacional, tem-se:

“(...) a proposição legislativa contraria o interesse público, pois a escolha da modalidade de licença e suas exigências devem ocorrer em função das características do empreendimento e do local de instalação e sua área de influência, **não sendo possível admitir o procedimento por adesão e compromisso para atividades ou instalações que estiverem irregulares**. Da mesma forma, **não é admissível a extinção de punibilidade mediante solicitação de regularização, em função dos diversos impactos socioambientais que podem ter resultado da instalação ou da operação irregular, o que contraria o interesse público e viola o disposto no art. 225 da Constituição**. Ademais, o disposto no art. 26, § 5º, do Projeto de Lei não estaria acompanhado de demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro.” (grifos nossos)

Ato contínuo, condicionantes ambientais pré-estabelecidas tendem a ser insuficientes no caso concreto, uma vez que há pleno funcionamento da atividade ou empreendimento, sendo igualmente necessárias vistorias e fiscalização, o que não resta garantido na modalidade da LAC. A realização de vistoria individualizada apenas por amostragem, tal qual previsto na LAC, fragiliza a capacidade de o Poder Público impor medidas preventivas proporcionais ao dano que já pode ter sido causado, afastando ao menos parte da responsabilidade dos empreendedores e configurando proteção deficiente ao meio ambiente, o que viola a Constituição Federal.

Essa situação assume ainda maior gravidade com o disposto no §5º do artigo 26, que estabelece que, quando solicitada a LOC espontaneamente, o cumprimento de todas as exigências necessárias à sua expedição extinguirá a punibilidade do crime previsto no artigo 60 da Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais).

Desta forma, os dispositivos em foco transgridem os artigos 37, 170 e 225, da Constituição Federal.

4.3.10. Renovação automática da licença por procedimento autodeclaratório similar à LAC

Outro importante ponto de inconstitucionalidade é a possibilidade de renovação automática da licença ambiental por autodeclaração, normatizada por meio do artigo 7º, §4º, da Lei nº 15.190/2025, que suprime análises essenciais do órgão licenciador referentes ao acompanhamento dos impactos do empreendimento na fase pós-licença e à possibilidade de manutenção, ou não, das condições que deram origem à licença.

Trata-se de mácula sobre uma importante etapa do licenciamento ambiental, que é a renovação da licença, momento em que o órgão licenciador verifica a efetividade das condicionantes determinadas e a necessidade (ou não) de sua manutenção e adequação, as quais constituem a materialização da finalidade precípua do licenciamento ambiental, de garantir o desenvolvimento econômico mediante o respeito ao meio ambiente e à segurança da população (artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal).

Cumpre destacar que a sistemática atualmente vigente no país é o pedido de renovação da licença com 120 (cento e vinte) dias de antecedência do seu prazo final (artigo 14, §4º, da Lei Complementar nº 140/2011), situação na qual ficará automaticamente prorrogada até análise final do órgão. Isso se dá pelo fato de o órgão licenciador, no âmbito das suas competências institucionais, ter que avaliar os relatórios apresentados e, com base neles, verificar a adequação das condicionantes, entre outros desdobramentos inerentes ao controle de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente.

A possibilidade de renovação automática por simples declaração eletrônica do empreendedor subverte toda a lógica do licenciamento ambiental, como aplicado nas últimas décadas, ao passo que (i) afasta a competência originária do órgão licenciador de avaliar os dados e informações e, assim, decidir os próximos passos; e (ii) torna o processo eternamente autodeclaratório e sob risco de a licença ambiental renovada automaticamente atestar, mediante informações fraudulentas ou subdimensionadas, uma aparente “regularidade” da atividade, causando efeitos nefastos como, por exemplo, possível acesso à crédito e risco às

instituições financeiras e, principalmente, risco à saúde e à vida da população (artigos 5º, *caput*, e 6º, *caput*, e 196, da Constituição Federal).

A supressão de análises sobre o cumprimento (ou não) de condicionantes ambientais e, ainda, da verificação da necessidade de aplicação de outras condicionantes que, pela característica da atividade ou do empreendimento, só poderia ser apurada após o início de sua operação, além de fragilizar a capacidade de avaliação dos órgãos licenciadores, também representa incentivo à irregularidade e ao descumprimento de determinações do órgão competente.

O dispositivo representa, em suma, um incentivo ao descumprimento das condicionantes ante à ausência de fiscalização, bem como tem o potencial de ocasionar impactos ambientais não endereçados pelo licenciamento e perpetuar situações de degradação ambiental, transgredindo, pois, os mandamentos do artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, além dos demais dispositivos constitucionais anteriormente citados.

4.4. Inexigibilidade indevida da apresentação de certidões e outorgas - artigo 17 da Lei nº 15.190/2025⁸³

O licenciamento ambiental constitui elemento concreto e necessário à internalização dos custos sociais e ambientais das atividades econômicas, como ferramenta de racionalização dos potenciais riscos e impactos ao meio ambiente enquanto bem da coletividade.

Ao avaliarmos as inconstitucionalidades da Lei nº 15.190/2025, especialmente no que diz respeito à dispensa indevida de documentos essenciais ao processo de licenciamento ambiental, observa-se que, na busca por celeridade e desburocratização a todo custo, o legislador lançou mão da dispensa ou desvinculação de certidões, outorgas e exigências decorrentes de outros dispositivos constitucionais e legais, fragilizando a proteção do meio ambiente e a concretização do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a pretendida

⁸³ Art. 17. O licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos.

celeridade, na verdade, conflita com o princípio da eficiência administrativa quando não internaliza a busca pela proteção ambiental e pelo interesse público.

A Lei nº 15.190/2025 estabeleceu, em seu artigo 17, que o licenciamento ambiental deve ocorrer independentemente da emissão de certidão de uso e ocupação do solo urbano, assim como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama.

Com essa determinação, a nova Lei Geral entra em confronto direto com princípios ambientais relevantes como os da prevenção e precaução, colidindo com o disposto no artigo 225, *caput* e §1º, inciso IV, da Constituição Federal, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, além de contrariar outros dispositivos de nossa Carta Magna.

Além disso, o referido dispositivo vai na direção contrária dos esforços empreendidos por esta Corte no âmbito das ADPFs 743, 747 e 857, nas quais se têm demandado da União a elaboração e a implementação do “Plano de Aprimoramento e Integração de Dados dos Sistemas de Gestão Territorial”, a exemplo do cruzamento de informações das ASVs e do CAR, de modo que se tenha maior eficiência e integração na gestão ambiental, inclusive de informações que sejam produzidas e geridas por diferentes órgãos federais ou, ainda, pelos entes subnacionais.

Serão pormenorizadas a seguir as inconstitucionalidades referentes ao artigo 17 da Lei Geral.

4.4.1. Da Certidão de Uso e Ocupação do Solo Urbano

A certidão de uso e ocupação do solo urbano (CUOS) constitui um instrumento de controle urbanístico-ambiental preventivo, emitido pelo município com o objetivo de declarar, de forma vinculante, a adequação de atividade ou empreendimento ao planejamento territorial local vigente, atestando a viabilidade e compatibilidade da área escolhida para sua instalação e execução⁸⁴.

⁸⁴ “A Certidão de Uso e Ocupação do Solo surge como um instrumento no âmbito do licenciamento para que o órgão licenciador receba diretamente do município informações quanto à conformidade do empreendimento ou atividade com as normas locais.” (COSTA, Mateus S; GUERRA, Luiza; MASSADAS, Julia. A exigência

Determinada no artigo 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Esta política parte da necessidade histórica das cidades brasileiras de realizar o seu ordenamento de forma a garantir maior segurança socioterritorial, ambiental e de saúde pública para seus habitantes.

Em razão da política urbana, concretizada com base no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), além da legislação urbanística municipal relativa ao uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, é que se verifica a inconstitucionalidade flagrante do artigo 17 da Lei Geral. O texto aprovado permite desvincular a exigência desta certidão para qualquer tipo de atividade ou empreendimento tendo como preocupação a agilidade do licenciamento ambiental, mas na prática ampliando a insegurança jurídica e territorial e os riscos para a saúde da população urbana. Coloca-se em xeque o próprio direito à cidade assegurado pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade, a principal lei regulamentadora do capítulo de política urbana da Constituição.

A desvinculação da CUOS cria o risco de colapso da gestão territorial, colidindo com as diretrizes da política urbana (artigo 2º da Lei nº 10.257/2001), bem como com os princípios da governança interfederativa das regiões metropolitanas (artigo 6º da Lei nº 13.089/2015). Com o artigo 17, a Lei Geral inviabiliza a gestão integrada dos sistemas de meio ambiente, recursos hídricos e urbanísticos.

Observe-se que o Estatuto da Cidade é nítido ao definir como diretrizes (artigo 2º): (a) garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (inciso I); (b) planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inciso IV); (c) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos

da Certidão de Uso e Ocupação do Solo no processo de licenciamento ambiental. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 10, n. 1, 2024, p. 35).

imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; e a exposição da população a riscos de desastres (inciso VI).⁸⁵

Já o Estatuto da Metrópole aduz que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas respeitará como princípios (artigo 6º), entre outros, a prevalência do interesse comum sobre o local (inciso I), a observância das peculiaridades regionais e locais (inciso IV) e a busca do desenvolvimento sustentável (inciso VII). Ainda, determina que o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) deverá contemplar, no mínimo, “a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem” (artigo 12, §1º, inciso V, da Lei nº 13.089/2015).

Como mencionado, a política urbana e a governança metropolitana interfederativa trazem, em seus dispositivos, a prevalência do princípio do meio ambiente equilibrado (artigo 225 da Constituição), bem como o ordenamento territorial pleno para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (artigo 182 da Constituição). A desvinculação do licenciamento ambiental da obtenção da CUOS colide com normas constitucionais importantes e atinge também normativas infraconstitucionais, que consolidam uma política voltada à garantia de direitos das populações urbanas.

Na prática, a Lei nº 15.190/2025 viabiliza situações como a de um empreendimento obter o licenciamento ambiental para operar em uma determinada localidade onde seja vedada a sua realização, em razão do planejamento territorial municipal, situação essa que tem potencial para amplificar a judicialização em torno dos processos de licenciamento ambiental, trazendo, pois, uma elevada insegurança jurídica ao administrado.

⁸⁵ Ver https://www.google.com/url?q=https://bd.camara.leg.br/bd/items/f8663277-f42a-4f28-8d5be40b971d8007/full&sa=D&source=docs&ust=1765905288508235&usg=AOvVaw0-VHtQVBbEAV_jdkWt9o54. Acesso em 17/12/2025.

Um exemplo forte dos riscos apresentados pela desvinculação da CUOS do licenciamento ambiental, isto é, pela desconsideração do ordenamento territorial municipal para a realização de atividades e empreendimentos, é a cidade de Cubatão, mencionada anteriormente. Receptora de uma diversidade de setores industriais, sem regulação sobre seu uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, e sem regramentos mínimos determinados em um licenciamento ambiental robusto e consistente, com apresentação de estudo prévio e licenciamento em três fases (prévia, de instalação e de operação), Cubatão tornou-se reconhecida mundialmente, entre as décadas de 1970 e 1980, como o Vale da Morte. Essa situação só foi superada com a implementação de normativas ambientais, licenciamento ambiental corretivo, gestão dos recursos hídricos e ordenamento territorial rígidos⁸⁶.

Consolidar a inexigibilidade da CUOS no processo de licenciamento configura, portanto, risco enorme ao planejamento e desenvolvimento das cidades, isso porque, nessas condições, pode levar à instalação e operação de atividades em áreas inadequadas, causando prejuízo à saúde das pessoas e sérios problemas de infraestrutura como sobrecarga de saneamento e vias públicas.

Deve ser dito, também, que o conteúdo do artigo 17 da Lei Geral pode ampliar os riscos para áreas já vulnerabilizadas pelo ordenamento territorial urbano, como favelas, morros e margens de rios, que podem ser atingidos por empreendimentos licenciados sem a anuência da prefeitura, gerando conflitos socioterritoriais, expulsão de comunidades, desvalorização de imóveis e favorecimento de grilagem urbana, além de criar riscos à saúde pública e ao meio ambiente. Torna-se, portanto, um caso de racismo ambiental institucionalizado pela Lei nº 15.190/2025.

Em suma, o artigo 17 da Lei nº 15.190/2025 (i) viola o pacto federativo, desrespeitando a autonomia dos municípios, como determinado na competência legislativa municipal para promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (artigo 30, inciso VIII, da Constituição); (ii) afronta o princípio da função social da cidade

⁸⁶ CETESB. Cubatão comemora quatro décadas de Vale com Vida. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/blog/2024/03/14/cubatao-comemora-quatro-decadas-de-vale-da-vida/>. Acesso em 27/11/2025.

e da propriedade urbana (artigo 182 da Constituição); (iii) cria risco de insegurança jurídica urbanística e fundiária; (iv) desrespeita a participação popular prevista no planejamento urbano; e (v) compromete o equilíbrio urbanístico-ambiental, a segurança da população, a coerência normativa e o controle social sobre o território.

4.4.2. Da violação da integração das políticas públicas ambientais e de recursos hídricos

O mesmo artigo 17 da Lei 15.190/2025, ao desconsiderar as outorgas em geral e, na prática, a outorga de direito de uso de recursos hídricos no processo de licenciamento ambiental, incorre em flagrante inconstitucionalidade, por desvincular duas políticas nacionais de extrema relevância e interdependência. O disposto no artigo viola frontalmente o princípio de integração entre políticas públicas ambientais, decorrente do artigo 225 da Constituição Federal, em conjunto com a Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e a Lei nº 9.433/1997 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos).

A Lei nº 9.433/1997, em seu artigo 3º, inciso III, é taxativa ao determinar "a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental". Essa integração não é mera recomendação, mas um imperativo sistêmico que garante a eficácia das políticas de proteção ambiental e de gestão hídrica. Ao dissociar o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), a norma compromete a gestão democrática e técnica dos recursos ambientais hídricos, institucionalizada nos artigos 2º e 4º da Lei nº 6.938/1981 e nos artigos 1º a 5º da Lei nº 9.433/1997, entre outros dispositivos legais que poderiam ser citados.

A outorga do direito de uso de água é o ato administrativo que autoriza o uso de recursos hídricos (como rios, lagos e aquíferos) e é obrigatória para usos que possam alterar a quantidade ou qualidade da água, incluindo captação para consumo, irrigação, geração de energia, barragens e lançamento de efluentes. Ela pode gerar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, que se baseia no princípio do usuário-pagador. Além disso, se insere no licenciamento ambiental de forma a viabilizar a integração, gestão e proteção dos recursos hídricos enquanto bens ambientais. Para além disso, estes instrumentos auxiliam na avaliação sinérgica de

empreendimentos e de seus impactos sobre o meio ambiente.⁸⁷ Logo, a inexigibilidade da outorga rompe com essa sinergia essencial, fragilizando o planejamento e a gestão integrada dos recursos naturais.⁸⁸

O artigo 12 da Lei nº 9.433/1997 sujeita a outorga pelo Poder Público os direitos de uso de recursos hídricos de:

- I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
- V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

As Resoluções nº 16/2001 e 65/2006 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) estabeleceram critérios gerais de outorga e suas diretrizes de articulação com o licenciamento ambiental, reforçando a necessidade dessa integração.⁸⁹

Deve ser compreendido que a exigência de apresentação da outorga nos processos de licenciamento ambiental representa importante fortalecimento na

⁸⁷ GENZ, Fernando; BARBOSA, Vanessa Calil; ROCHA, João Carlos Santos da. Integração dos procedimentos de outorga e licenciamento ambiental: estudo de caso do estado de Sergipe. **Bahia Análise de Dados**, p. 99-124, 2019. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Vivian-Fernandes/publication/338422763_Sustentabilidade_de_cidades_no_contexto_da_integracao_entre_a_gestao_de_recursos_hidricos_e_o_planejamento_urbano_territorial/links/5e144e82299bf10bc396709d/Sustentabilidade-de-cidades-no-contexto-da-integracao-entre-a-gestao-de-recursos-hidricos-e-o-planejamento-urbano-territorial.pdf#page=6.00. Acesso em 07/12/2025.

⁸⁸ João Gilberto Lotufo Conejo destaca que "a outorga de uso da água é um instrumento básico de gestão dos recursos hídricos envolvendo aspectos técnicos, legais e econômicos, e dependendo, portanto, de articulação entre as entidades componentes do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos (do nível central ao local)". Ver CONEJO, João Gilberto Lotufo. A outorga de usos da água como instrumento de gerenciamento dos recursos hídricos. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 2, p. 28 a 62-28 a 62, 1993. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8665>. Acesso em 07/12/2025.

⁸⁹ Fernando Genz, Vanessa Calil Barbosa e João Carlos Santos da Rocha são categóricos ao afirmar que "a outorga é um pré-requisito para as etapas do licenciamento ambiental", detalhando que, embora a Declaração sobre Viabilidade de Implantação de Empreendimento (DVI) seja solicitada nas etapas de Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação (LI), a outorga de direito de uso é expressamente necessária para a obtenção de Licença de Operação (LO). Ver GENZ, Fernando; BARBOSA, Vanessa Calil; ROCHA, João Carlos Santos da. Integração dos procedimentos de outorga e licenciamento ambiental: estudo de caso do estado de Sergipe. **Bahia Análise de Dados**, p. 99-124, 2019. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Vivian-Fernandes/publication/338422763_Sustentabilidade_de_cidades_no_contexto_da_integracao_entre_a_gestao_de_recursos_hidricos_e_o_planejamento_urbano_territorial/links/5e144e82299bf10bc396709d/Sustentabilidade-de-cidades-no-contexto-da-integracao-entre-a-gestao-de-recursos-hidricos-e-o-planejamento-urbano-territorial.pdf#page=6.00. Acesso em 07/12/2025.

gestão de recursos hídricos. Do ponto de vista ambiental, a outorga prévia ou de uso garante que o recurso hídrico seja suficiente para o empreendimento proposto, assegurando a reserva de vazão de água para utilização para o empreendedor, mas sem deixar de lado a necessidade socioambiental.⁹⁰

Ao permitir que o licenciamento ambiental prossiga ou seja concluído sem a apresentação da outorga, a Lei nº 15.190/2025 contradiz e inviabiliza a gestão integrada da água. Isso significa que as atividades ou os empreendimentos podem ser licenciados sem considerar a disponibilidade hídrica da região, sem controle de volume, sem regulação de conflitos pelo uso múltiplo da água e com risco real de inviabilização do abastecimento humano ou contribuindo para a desertificação de biomas.

Esse egrégio Supremo Tribunal Federal já decidiu:

EMENTA

REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO ESTADO DO CEARÁ Nº 14.882/2011 E Nº 18.436/2023. PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS. POTENCIAL POLUIDOR DEGRADADOR BAIXO. DISPENSA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA.

(...)

2. Medida cautelar referendada para suspender a eficácia do art. 1º da Lei do Estado do Ceará nº 18.436/2023, precisamente quanto aos incisos XVII, XIX, XXI e XXIV, acrescidos ao art. 4º da Lei nº 14.882/2011; bem como do art. 2º do diploma estadual impugnado; e suspender em parte a eficácia do § 3º, acrescido pela Lei nº 18.436/2023 ao art. 4º da Lei nº 14.882/2011, conferindo-lhe interpretação conforme no sentido de que a “prévias autorização de supressão de vegetação, [a] prévia outorga de uso de recursos hídricos, [as] anuências municipais e outras autorizações previstas em lei” devem ser apresentadas para fins de emissão da licença ambiental, sem prejuízo da “fiscalização do órgão ambiental”.

(Referendo da Medida Cautelar na ADI 7611/CE, STF, rel. min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/2024 - grifo nosso)

⁹⁰ Por essa razão é que Luiz Beltrão Gomes de Souza e Bruno Esteves Távora reforçam que "o embasamento jurídico constante em diversas normas aponta no sentido da integração dos instrumentos, a fim de garantir lastro técnico para a questão dos recursos hídricos na obtenção de licenças ambientais". Ver SOUZA, Luiz Beltrão Gomes; TÁVORA, Bruno Esteves. **Outorga de uso de Recursos Hídricos e Licenciamento Ambiental no Distrito Federal.** Disponível em https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/110/22224a6b965ae65c53b631e44c9a9015_4046ce17e721d806f28543d0edb86be7.pdf. Acesso em 07/12/2025.

A hierarquização de prioridades de uso da água, essencial para a solução de conflitos é, portanto, diretamente comprometida pela inexigibilidade de apresentação da outorga no licenciamento.⁹¹

Ao permitir que o licenciamento avance sem a análise prévia da outorga, o órgão ambiental licenciador acabará autorizando atividades em regiões com escassez hídrica, sem avaliar o impacto sobre a população local, fauna ou flora. Isso coloca em risco a saúde pública, o abastecimento hídrico e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, lembrando que a outorga é um mecanismo essencial de controle do uso da água potável. Sua inexigibilidade pode comprometer o abastecimento de água para consumo, aumentar o risco de conflitos de uso, sobretudo em períodos de estiagem e, também, permitir a contaminação de mananciais por empreendimentos que lançam efluentes sem o devido controle.

Exemplos práticos da gravidade da inexigibilidade constante no artigo 17 da Lei Geral são alarmantes: a) uma mineradora pode ser licenciada para operar com enorme consumo de água mesmo em bacia com escassez hídrica ou conflitos de usos (por exemplo, na região do semiárido), sem consulta ao órgão de águas, afetando populações ribeirinhas e pequenos agricultores⁹²; b) um frigorífico aprovado sem outorga pode despejar resíduos em um rio usado por comunidades locais para consumo, banho e irrigação, elevando o risco de doenças⁹³.

A outorga funciona como um instrumento poderoso para o alcance das melhores práticas e compromissos das atividades que requerem o uso intensivo ou sejam poluidoras da água, valorizando a vida, o meio ambiente e as atividades econômicas responsáveis. Ela desempenha papel relevante na orientação do desenvolvimento socioeconômico regional, no âmbito da bacia hidrográfica que

⁹¹ João Gilberto Lotufo Conejo ressalta que "a água, indispensável à vida, é também utilizada para múltiplas finalidades decorrentes das atividades humanas. Esses múltiplos usos são, muitas vezes, concorrentes ou conflitantes entre si, em face da escassez do recurso hídrico ou da inadequabilidade de sua qualidade." Ver CONEJO, João Gilberto Lotufo. A outorga de usos da água como instrumento de gerenciamento dos recursos hídricos. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n. 2, p. 28 a 62-28 a 62, 1993. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8665>. Acesso em 07/12/2025.

⁹² SUDRÉ, Luciane. Águas cercadas: como o agronegócio e a mineração secam rios no Brasil. *Brasil de Fato*, [S.1.], 30 jul. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/30/aguas-cercadas-como-o-agronegocio-e-a-mineracao-secam-rios-no-brasil/>. Acesso em 07/12/2025.

⁹³ Frigorífico JBS firma acordo e vai pagar R\$ 200 mil em processo por contaminação de rio. *RN TV*, [S. 1.], 26 fev. 2025. Disponível em: <https://www.rntv.com.br/noticia/48199/frigorifico-jbs-firma-acordo-e-vai-pagar-r-200-mil-em-processo-por-contaminacao-de-rio>. Acesso em 07/12/2025.

está inserida.⁹⁴ A inexigibilidade desse instrumento desvirtua essa função regulatória e de planejamento, destacando-se que "a falta de uma maior integração entre a outorga e o licenciamento ambiental é um dos pontos que torna o processo moroso e oneroso."⁹⁵ A efetividade da Política Nacional de Recursos Hídricos depende da integração efetiva entre outorga e licenciamento ambiental, sendo que a emissão de outorgas sem a devida articulação com o licenciamento compromete essa integração e o objetivo de garantir água de qualidade para as gerações atuais e futuras, conforme previsto na Lei nº 9.433/1997, em seu no artigo 2º, inciso I, em cumprimento ao artigo 225 da Constituição Federal.

Além disso, a lei ora impugnada incorre em outro problema, que é o de contradição interna da norma sobre a inexigibilidade de outorga, pois o artigo 17 prevê expressamente que “o licenciamento ambiental **independe** da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano emitida pelos Municípios, **bem como de autorizações e outorgas de órgãos não integrantes do Sisnama**, sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos”. No entanto, outros dispositivos do mesmo diploma legal exigem a apresentação de outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, como é o caso (i) do artigo 4º, *caput*, que apresenta a obrigação de outorga e outras autorizações cabíveis para a construção, a instalação, a ampliação e a operação de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente; e (ii) do artigo 10, §2º, ao exigir a apresentação da outorga de direito de uso de recursos hídricos para sistemas e as estações de tratamento de água e de esgoto sanitário.

Essa incoerência normativa gera insegurança jurídica e demonstra a falta de coesão no texto legal, comprometendo a eficácia da gestão ambiental e hídrica nacional. A existência dessas contradições, ambiguidades ou conflitos entre diferentes dispositivos dentro da mesma lei apontam para a fragilização de

⁹⁴ CONEJO, João Gilberto Lotufo. A outorga de usos da água como instrumento de gerenciamento dos recursos hídricos. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 2, p. 28 a 62-28 a 62, 1993. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8665>. Acesso em 07/12/2025.

⁹⁵ DA COSTA, João Vitor Menezes; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Uma abordagem crítica sobre a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos no Brasil. 2015. Disponível em <https://sites.fadisma.com.br/entremestesanais/wp-content/uploads/sites/7/2015/08/uma-abordagem-critica-sobre-a-outorga-dos-direitos-de-uso-dos-recursos-hidricos-no-brasil.pdf>. Acesso em 07/12/2025.

proteções, bem como para o enfraquecimento de dois instrumentos extremamente importantes na gestão ambiental: licenciamento ambiental e outorga do direito de uso dos recursos hídricos.

Essa falta de harmonia entre os dispositivos cria um desafio significativo para a aplicação e interpretação do Direito e ressalta a inconstitucionalidade do artigo 17 da Lei Geral. Esse dispositivo legal apresenta forte incompatibilidade com a Constituição Federal e com o ordenamento jurídico ambiental, na medida em que também promove desconexão entre instrumentos de relevo para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao trazer a inexigibilidade da outorga do direito de uso dos recursos hídricos no licenciamento ambiental, a Lei nº 15.190/2025 afasta a integração das políticas públicas ambientais, uma vez que tal instrumento é a base do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). Desconsidera que o artigo 225 da Constituição Federal estabelece uma forma própria de proteção aos bens ambientais, colocando-os sob a responsabilidade de todos. No âmbito dessa concepção de bens ambientais tutelados por nossa Carta Maior, também está inserido o recurso vital, isto é, a água. Nessa esteira, é preciso considerar que a utilização deste bem deve obedecer à uma função socioambiental garantindo seu uso de forma justa e equilibrada⁹⁶.

Logo, a outorga não se apresenta como mero requisito burocrático, e sim como instrumento de controle qualitativo e quantitativo de um bem de domínio público essencial, dotado de função socioambiental intimamente ligada ao direito à vida, à saúde e à dignidade humana (artigos 5º e 6º da Constituição), afinal, “não se pode imaginar o ser humano vivendo sem água. E, sendo assim, o direito à água faz parte de um conteúdo mínimo do direito à dignidade humana, princípio importantíssimo em nosso sistema, escolhido como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (artigo primeiro, inciso III)”⁹⁷.

A Lei nº 15.190/2025, em seu artigo 17, desconsidera a finitude dos recursos hídricos e os múltiplos impactos aos quais esse recurso natural está sujeito na

⁹⁶ ARAUJO, Luiz Alberto David. A função social da água. In: **A tutela da água e algumas implicações nos direitos fundamentais**. Luiz Alberto David de Araújo (Coord.). ITE, Bauru. 2022. p.25-30. Acesso em 07/12/2025.

⁹⁷ ARAUJO, Luiz Alberto David. A função social da água. In: **A tutela da água e algumas implicações nos direitos fundamentais**. Luiz Alberto David de Araújo (Coord.). ITE, Bauru. 2022. p. 31-32. Acesso em 07/12/2025.

instalação de empreendimentos públicos e empresariais, bem como a relevância de sua função socioambiental. Nesse sentido, esta egrégia Corte tem-se manifestado ressaltando a importância do instituto de outorga tanto para a Política Nacional de Recursos Hídricos, quanto para o meio ambiente:

(...) art. 1º da Lei nº 9.433/97, a Política Nacional de Recursos Hídricos funda-se na constatação de que a água - um bem de domínio público dotado de valor econômico - é um recurso natural limitado, priorizando-se seu uso, em situações de escassez, para o consumo humano e a dessedentação de animais. Além disso, a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas e se dar de forma descentralizada, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, sendo a bacia hidrográfica a unidade territorial de referência para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.⁹⁸

Ainda, é sempre importante lembrar que as alterações legislativas devem ter como finalidade uma maior proteção do meio ambiente, e não a sua exploração de forma desordenada e ao arrepio dos riscos inerentes às atividades humanas capazes de causar degradação ambiental. Esta egrégia Corte já decidiu:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE CONSULTA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. RETROCESSO AMBIENTAL. RECURSO DESPROVIDO.

(...)

8. A decisão do Tribunal de origem também está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se orienta no sentido de que as **alterações das normas protetivas do meio ambiente devem visar sempre ao aperfeiçoamento dos instrumentos de proteção ambiental, sob pena de retrocesso do microssistema de proteção**, o que restou configurado pela redução excessiva da área de proteção. (...)
(RE 1431558/RO, STF, rel. min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/2025 - grifos nossos)

Ementa: DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 19, PARÁGRAFO ÚNICO, E 139, § 2º, DA LEI ESTADUAL N. 10.431/2006, ALTERADA PELA LEI N. 13.457/2015, AMBAS DO ESTADO DA BAHIA. POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE E DE PROTEÇÃO À BIODIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO (ART. 225). VIOLAÇÃO ÀS

⁹⁸ ADI 3336.

REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA EM MATÉRIA AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DELEGAÇÃO GENÉRICA. ZONA COSTEIRA. LICENCIAMENTO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA PARA TODOS OS ESTADOS DE REGENERAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA EM ÁREA URBANA. LEGISLAÇÃO ESTADUAL MENOS PROTETIVA AO MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA ZONA COSTEIRA E DA MATA ATLÂNTICA (ART. 225, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

(...)

8. Os dois artigos contestados, além disso, **instituíram normas menos protetivas ao meio ambiente, contrariando, portanto, os princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental, além do dever constitucional de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República).**

(ADI 7007/BA, STF, rel. min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, julgado em 31/03/2025 - grifos nossos)

A inexigibilidade constante no artigo 17 da Lei Geral representa um risco substancial de desmantelamento das políticas ambientais vigentes e configura grave afronta ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, uma vez que expõe a sociedade a sérios riscos de escassez e deterioração da qualidade hídrica.

Esses instrumentos de controle e gestão possuem o dever de salvaguardar bens ambientais essenciais à sadia qualidade de vida, ou seja, são instrumentos que conjuntamente garantem a observância do dever de o Estado defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (artigo 225, *caput*, da Constituição). Sobre isso esta egrégia Corte já se posicionou por diversas oportunidades e, entre elas, destacamos a afirmação do Ministro Marco Aurélio⁹⁹:

Deve, tendo em conta a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer forma, preservar florestas, fauna e flora, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais no território.

Para além da obrigação estatal de prevenir e precaver os bens ambientais de sofrerem agressões, cumpre a toda a sociedade ter consciência da importância da

⁹⁹ ADI 5025.

água enquanto recurso ambiental essencial à vida e protegê-la e usufruí-la com os devidos cuidados, especialmente em face da dificuldade e do tempo necessários para que se recuperem os danos causados aos recursos hídricos.¹⁰⁰

Portanto, a inexigibilidade da outorga do direito de uso de água no licenciamento ambiental, tal qual como normatizado, é flagrantemente inconstitucional ao descompatibilizar articulação de políticas ambientais nacionais e violar o dever constitucional de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no artigo 225 da Constituição Federal, sujeitando a sociedade e o meio ambiente a graves consequências.

Similarmente, a Lei nº 15.190/2025 apresenta uma incoerência interna significativa. A desvinculação expressa no artigo 17, como alertado, contradiz as disposições expressas nos artigos 4º, *caput*, e 10, §2º. Essa inconsistência gera insegurança jurídica, pois desarticula as políticas ambientais nacionais e viola o dever constitucional de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal.

4.4.3. Da inexigibilidade da certidão/autorização sanitária da Anvisa

Para além do explicitado anteriormente, o artigo 17 promove uma perigosa desvinculação entre o procedimento de licenciamento ambiental e outros procedimentos de fiscalização e autorização essenciais à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à segurança e saúde da população, como a autorização sanitária.

Tal desconexão não é meramente procedural, ela ataca os pilares do direito fundamental à vida (artigo 5º, *caput*, da Constituição), à saúde (artigos 6º, *caput*, e 196 da CF) e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da CF). A Constituição Federal, além das Leis nº 8.080/1990 (Lei do Sistema Único de Saúde - SUS) e nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) estabelecem, de forma inequívoca, a interdependência e a complementaridade entre a proteção ambiental e a saúde pública. O artigo 3º da Lei do SUS é explícito ao

¹⁰⁰ LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto; VALENTI, Michelle. Formas de impedir a degradação da água. In: **A tutela da água e algumas implicações nos direitos fundamentais**. Luiz Alberto David de Araújo (Coord.). ITE, Bauru. 2022.

listar o meio ambiente como fator determinante e condicionante da saúde, enquanto o artigo 6º atribui ao SUS a competência para "colaborar na proteção do meio ambiente". A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, por sua vez, considera a degradação da qualidade ambiental como capaz de prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população.

Complementarmente, a Resolução Conama nº 01/1986 exige a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) para atividades com potencial de degradação significativa, exigindo nessas situações Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima). O artigo 1º da referida resolução salienta que o estudo deve considerar os efeitos na saúde, segurança e bem-estar da população, bem como os impactos físicos, biológicos e socioeconômicos. Essa abordagem alinha-se aos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e à Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS).^{101 102}

A PNPS, por sua vez, reconhece a saúde como um resultado de fatores sociais, econômicos, culturais e ambientais, demandando uma abordagem ampla, intersetorial e territorializada. Consequentemente, a conexão entre saúde e meio ambiente é crucial, especialmente em áreas com vulnerabilidades históricas e desigualdades socioambientais, onde grandes empreendimentos podem agravar ainda mais as condições de vida precárias.

Nesse contexto, a autorização sanitária, consubstanciada no alvará ou licença sanitária emitida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) ou por órgãos subnacionais de vigilância sanitária, não é mero ato burocrático acessório. É um mecanismo crucial de controle para certificar que um empreendimento, atividade ou produto esteja em conformidade com as normas higiênico-sanitárias, protegendo a saúde da população. De acordo com as Resoluções da Diretoria Colegiada (RDCs) da Anvisa nº 650/2021, 622/2022 e a RDC nº 222/2018, o licenciamento sanitário e a certificação de boas práticas sanitárias são procedimentos que devem ocorrer de forma prévia ou concomitante

101

https://www.google.com/url?q=https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_promocao_saude.pdf&sa=D&source=docs&ust=1765245926412056&usg=AOvVaw3RJiGGj2FJw1E5VFyn7n7H - Acesso em 08/12/2025.

102

https://www.google.com/url?q=https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_promocao_saude.pdf&sa=D&source=docs&ust=1765905288509411&usg=AOvVaw1d9s1zz4TvQxHCoBziwsSK. Acesso em 17/12/2025.

ao licenciamento ambiental, especialmente para empreendimentos com potencial de gerar riscos sanitários.¹⁰³

Portanto, é fundamental desmistificar a crença de que o processo de saúde-doença é resultado de uma causa isolada. A saúde humana é diretamente influenciada pelo meio ambiente, que por sua vez é continuamente alterado pela atividade humana e por fenômenos naturais. Ignorar essa interconexão, adotando uma visão fatalista e fragmentada, compromete os esforços de prevenção tanto para saúde, quanto para o meio ambiente.

Consolidar a inexigibilidade, portanto, da certificação ou autorização sanitária como elemento de vinculação para o licenciamento ambiental, tal qual previsto pelo artigo 17 da Lei Geral acaba por: (i) violar a necessária proteção do meio ambiente e a garantia da sadia qualidade de vida (artigo 225, *caput*, da Constituição), uma vez que o licenciamento ambiental que permite a operação de empreendimentos sem a prévia chancela sanitária adequada proporciona uma análise incompleta, descolada da realidade e falha em seu dever de prevenção de impactos e danos socioambientais, além de expor a população a riscos evitáveis de saúde pública, e (ii) desconsiderar a interdependência inerente entre o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), que possuem atuações complementares e interdependentes, ao ponto de a Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e as Resoluções do Conama nº 01/1986 e 237/1997 assumirem essa conexão intrínseca, ao colocar a saúde pública como um fator determinante na imposição de sanções e na avaliação de impactos ambientais.

A previsão disposta no artigo 17 cria uma desconexão entre os licenciamentos ambientais e sanitários, fragilizando a proteção global à saúde e ao meio ambiente. A busca por uma agilidade dos procedimentos administrativos não

¹⁰³ Lia Giraldo da Silva Augusto afirma que nos últimos anos, houve uma mudança do ponto de vista sobre essa correlação entre saúde e meio ambiente em razão das transformações globais (geopolítica) e das mudanças climáticas. A autora expõe: “Até pouco tempo atrás, no setor Saúde, a dimensão de ambiente era compreendida pelo homem como externa a ele, traduzida pelas expressões ‘ambiente físico’, ‘ecossistema’ ou ‘espaço geográfico’. Mais recentemente, o tema foi ganhando relevância no Sistema Único de Saúde (SUS), que incorporou a Vigilância Ambiental ao Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde (SNVA). Hoje, no âmbito do SUS, amplia-se a compreensão de que há um ambiente maior e relacional, em que as ações de promoção da saúde devem ser implementadas levando- se em consideração o ambiente onde as pessoas residem e trabalham.” Ver AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva. Health and environmental surveillance: building the theme. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 12, n. 4, p. 177-187, dez. 2003. Disponível em <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742003000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 08/12/2025.

pode servir de subterfúgio para a supressão de controles essenciais e para o retrocesso em matéria de proteção ambiental e sanitária, proibido pelo princípio da vedação ao retrocesso. A exigência do alvará da vigilância sanitária para a Licença de Operação de empreendimentos com risco sanitário não é burocracia supérflua, mas salvaguarda fundamental à saúde pública e à segurança jurídica.

Ademais, essa desvinculação permite que o ônus das externalidades ambientais e sanitárias seja transferido do poluidor para o sistema de saúde pública e, principalmente, para os cidadãos. Especialmente as populações mais vulneráveis que vivem próximas a indústrias poluidoras, ou em áreas com infraestrutura inadequada, sofrerão desproporcionalmente os agravos à saúde e a degradação ambiental resultantes dessa supervisão enfraquecida, aprofundando as desigualdades sociais.

A inexigibilidade de autorizações de órgãos não integrantes do Sisnama, tal qual a Anvisa, cria risco inaceitável para os empreendimentos intrinsecamente relacionados à saúde pública, como as indústrias químicas, de alimentos e frigoríficos. Esses empreendimentos geram grandes volumes de efluentes líquidos, ricos em matéria orgânica, gordura e, potencialmente, patógenos cujo tratamento inadequado pode levar à contaminação da população. O disposto no artigo 17 da Lei Geral permitirá a emissão de Licença de Operação (LO) do órgão ambiental sem a emissão concomitante da licença sanitária, que deveria servir para confirmar a segurança de seus processos e o adequado manejo de resíduos e efluentes sob o prisma da saúde¹⁰⁴.

Em que pese o artigo 17 trazer a previsão de "sem prejuízo do atendimento, pelo empreendedor, da legislação aplicável a esses atos administrativos", tal ressalva é insuficiente para a manutenção da articulação necessária para o efetivo cumprimento das políticas públicas e da segurança jurídica constitucional. A norma transfere o ônus da verificação proativa e da fiscalização integrada para um modelo de conformidade reativo e independente, permitindo que danos irreversíveis à saúde pública ou ao meio ambiente se concretizem antes de qualquer detecção e atuação.

¹⁰⁴ ESTADÃO. Mais um *recall* assusta o consumidor: o de alimentos. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/esportes/jt-esportes/mais-um-recall-assusta-o-consumidor-o-de-alimentos/>. Acesso em 29/10/2025.

Diante do exposto, resta evidente que o artigo 17 da Lei nº 15.190/2025 é flagrantemente inconstitucional, uma vez que, ao desvincular o licenciamento ambiental de autorizações e outorgas que garantem proteção ao meio ambiente e à saúde da população, viola direta e materialmente os artigos 5º, *caput*; 6º, *caput*; 170, inciso VI; 196, *caput*; e 225, *caput*, da Constituição, bem como os princípios da prevenção, precaução, dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais à saúde e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e o princípio da vedação ao retrocesso, pilares inarredáveis do ordenamento jurídico brasileiro.

4.5. Simplificação estabelecida por decisão política e Licença Ambiental Especial (LAE) – artigos 3º (inciso XXVI)¹⁰⁵, 5º (caput, inciso VII, e §1º, inciso I)¹⁰⁶, 18 (inciso IV)¹⁰⁷, 23¹⁰⁸, 24¹⁰⁹, 25, §único¹¹⁰, 47 (caput, inciso V)¹¹¹ e 63¹¹² da Lei nº 15.190/2025; e artigos 1º ao 6º¹¹³ da Lei 15.300/2025

¹⁰⁵ Art. 3º (...)

XXVI - Licença Ambiental Especial (LAE): ato administrativo expedido pela autoridade licenciadora que estabelece condicionantes a 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;

¹⁰⁶ Art. 5º (...)

VII - Licença Ambiental Especial (LAE).

(...)

§ 1º São requisitos para a emissão da licença ambiental:

I - EIA ou demais estudos ambientais, conforme TR definido pela autoridade licenciadora, para a LP e a LAE;

¹⁰⁷ Art. 18 (...)

IV - pelo procedimento especial para atividades ou empreendimentos estratégicos.

¹⁰⁸ Art. 23. Ao procedimento especial para atividades ou empreendimentos estratégicos aplicam-se as disposições da Seção III deste Capítulo.

¹⁰⁹ Art. 24. O procedimento especial aplica-se a atividades ou a empreendimentos estratégicos, assim definidos em decreto mediante proposta bianual do Conselho de Governo, que dimensionará equipe técnica permanentemente dedicada à função.

§ 1º A autoridade licenciadora dará prioridade à análise e à decisão dos respectivos pedidos de licença ambiental das atividades ou dos empreendimentos definidos como estratégicos na forma do *caput* deste artigo.

§ 2º O licenciamento ambiental especial deverá ser aplicado às usinas hidrelétricas, inclusive reversíveis, e seus reservatórios, em razão de seu caráter estratégico para a segurança hídrica e energética e estabilidade do Sistema Interligado Nacional (SIN) e para a matriz energética nacional.

¹¹⁰

Art.

25

(...)

Parágrafo único. Deverá ser priorizada, pelas entidades e órgãos públicos de qualquer esfera federativa, a emissão de anuências, de licenças, de autorizações, de certidões, de outorgas e de outros documentos necessários ao licenciamento ambiental especial.

¹¹¹ Art. 47. (...)

V - 12 (doze) meses para a LAE

¹¹² Art. 63. O inciso I do art. 6º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais, inclusive de propor obras, serviços, projetos e atividades para a lista de empreendimentos estratégicos, para fins de licenciamento ambiental;

..... ” (NR)

¹¹³ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o licenciamento ambiental especial, com vistas à consecução eficiente e eficaz de atividades e de empreendimentos estratégicos, nos termos que especifica, e altera as Leis nºs 15.190, de 8 de agosto de 2025, e 13.116, de 20 de abril de 2015.

Art. 2º A Licença Ambiental Especial (LAE) é ato administrativo expedido pela autoridade licenciadora que estabelece condicionantes as quais 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, nos termos do regulamento.

Art. 3º O procedimento do licenciamento ambiental especial aplica-se a atividades ou a empreendimentos estratégicos, assim definidos em decreto mediante proposta bianual do Conselho de Governo, que dimensionará equipe técnica permanentemente dedicada à função, conforme regulamento.

§ 1º A autoridade licenciadora dará prioridade à análise e à decisão dos pedidos de licença ambiental das atividades ou dos empreendimentos definidos como estratégicos na forma do *caput* deste artigo.

§ 2º Deverá ser priorizada, pelas entidades e pelos órgãos públicos de qualquer esfera federativa, a emissão de anuências, de licenças, de autorizações, de certidões, de outorgas e de outros documentos necessários ao licenciamento ambiental especial.

Art. 4º O licenciamento ambiental especial observará os seguintes procedimentos:

A Lei nº 15.300/2025 regulamentou a Licença Ambiental Especial (LAE), que é o “ato administrativo expedido pela autoridade licenciadora que estabelece condicionantes a ser observadas e cumpridas pelo empreendedor para localização, instalação e operação de atividades ou de empreendimento estratégico, ainda que utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente” (artigo 3º, inciso XXVI, da Lei nº 15.190/2025).

Perceba-se no conceito constante na Lei Geral que a LAE inclui condicionantes referentes à (i) localização, (ii) instalação e (iii) operação da atividade ou empreendimento, ou seja, trata-se de licença que substitui a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Assim, a LAE constitui procedimento monofásico (mesmo que essa expressão não esteja incluída no texto legal aprovado), que acelera o licenciamento de determinadas atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de significativa poluição ou degradação do meio ambiente, uma vez que o principal requisito para a LAE é o EIA/Rima (artigo 5º, §1º, inciso I, da Lei nº 15.190/2025) e esse tipo de

I – definição do conteúdo e elaboração do Termo de Referência (TR) pela autoridade licenciadora, ouvidas as autoridades envolvidas, quando for o caso;

II – requerimento da LAE, acompanhado dos documentos, dos projetos, do cronograma e dos estudos ambientais exigidos, de responsabilidade do empreendedor, bem como de anuências, de licenças, de autorizações, de certidões, de outorgas e de outros documentos necessários ao licenciamento ambiental especial;

III – apresentação à autoridade licenciadora das manifestações das autoridades envolvidas, quando for o caso;

IV – análise, pela autoridade licenciadora, dos documentos, dos projetos, do cronograma e dos estudos ambientais apresentados, realização de audiência pública e, se necessário, solicitação de informações adicionais e complementares, uma única vez;

V – emissão de parecer técnico conclusivo; e

VI – concessão ou indeferimento da LAE.

§ 1º O estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima), conforme TR definido pela autoridade licenciadora, são requisitos para a emissão da LAE.

§ 2º A audiência pública de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo é de caráter obrigatório e não substitui a exigência de consulta prévia, livre e informada a povos e comunidades tradicionais, conforme previsto na legislação e em tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Art. 5º O processo de licenciamento ambiental especial deverá respeitar o prazo máximo de 12 (doze) meses para análise e conclusão do processo, que poderá ser dividido em etapas, contado da entrega do estudo ambiental pertinente e das demais informações ou dos documentos requeridos na forma desta Lei.

Art. 6º São consideradas estratégicas as obras de reconstrução e de repavimentação de rodovias preexistentes cujos trechos representem conexões estratégicas relevantes na perspectiva da segurança nacional, do acesso a direitos sociais fundamentais e da integração entre unidades federativas, devendo ter sua prioridade reconhecida nos termos do art. 3º desta Lei.

§ 1º Nos casos em que decisão da autoridade licenciadora já tiver atestado a viabilidade ambiental da obra de que trata o *caput* deste artigo, os estudos necessários à decisão sobre a fase de instalação deverão ser protocolados pelo empreendedor em até 90 (noventa) dias contados da data de publicação desta Lei.

§ 2º Caso as autorizações necessárias à elaboração dos estudos da fase de instalação de obras para as quais a autoridade licenciadora já tenha atestado a viabilidade ambiental não sejam emitidas em até 30 (trinta) dias contados da data de publicação desta Lei, os estudos serão elaborados com os dados secundários mais recentes disponíveis.

§ 3º A análise conclusiva sobre as obras de que trata o *caput* deste artigo deverá ser concluída em até 90 (noventa) dias após o protocolo dos estudos pelo empreendedor.

estudo, conforme previsto no artigo 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal, é demandado apenas nos casos de significativo impacto. As atividades ou empreendimentos qualificados para a LAE terão de ser licenciados no prazo máximo de 12 (doze) meses.

A Lei 15.300/2025 estabelece que a LAE é aplicável para as atividades ou empreendimentos tidos como estratégicos pelo Conselho de Governo, o qual irá elaborar uma lista bianual que será proposta ao Presidente da República (artigo 3º, *caput*).

De início, cabe registrar que a própria criação da LAE apresenta inconstitucionalidade material em razão da completa ausência de critérios técnicos e objetivos capazes de definir o que se enquadra como “empreendimento estratégico”. Tal lacuna normativa confere ampla margem de discricionariedade ao Poder Executivo, de maneira a permitir decisões pautadas por conveniência política em detrimento de fundamentos técnicos, afrontando diretamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Assim, a centralização de definições de atividades e empreendimentos “estratégicos” nas mãos do Conselho de Governo pode orientar as escolhas por interesses políticos, em contraponto a parâmetros técnicos, ferindo os princípios da Administração Pública. Esse tipo de decisão exigiria avaliação especializada e fundamentada em evidências científicas, como a realizada há 4 (quatro) décadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão dotado de composição plural e competência técnica específica para estabelecer normas e critérios voltados à proteção ambiental. O Conama, vale ressaltar, é o responsável pela edição de dezenas de resoluções relativas ao licenciamento ambiental¹¹⁴, com destaque para a Resolução nº 01/1986¹¹⁵, que define os casos de EIA/Rima obrigatórios no

¹¹⁴ **Lei nº 6.938/1981:** Art. 8º Compete ao CONAMA: I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (...)

¹¹⁵ **Resolução Conama nº 01/1986:**

https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745 - Acesso em 09/12/2025.

território nacional, e a Resolução nº 237/1997¹¹⁶, que traz normas gerais para o licenciamento ambiental.

A configuração da LAE fragiliza a proteção ambiental, ao deslocar o centro da análise de um órgão técnico (o Conama) para uma instância política (o Conselho de Governo), em contrariedade ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6618, no qual esta Corte assentou que o licenciamento ambiental é instrumento vinculado, cuja condução se deve pautar por critérios objetivos, técnicos e previamente estabelecidos, de modo a impedir a utilização discricionária que comprometa a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*, da Constituição). A concentração de prerrogativas importantes sobre o licenciamento ambiental em um colegiado político, como a definição dos casos em que o licenciamento deverá ocorrer de forma acelerada, desvirtua a finalidade preventiva do licenciamento e afronta a exigência de que decisões nessa matéria se sustentem em parâmetros técnicos e científicos robustos.

Nesse ponto, é importante destacar que, mal se implementou a LAE, já se verificam iniciativas legislativas tornando o licenciamento de setores inteiros objeto desse tipo de licença, a exemplo do disposto no §2º do artigo 24 da Lei 15.190/2025, incluído pela Lei nº 15.269/2025. Isto é, se a ideia original era que a decisão fosse tomada pelo Conselho de Governo, que já seria uma decisão política em detrimento de uma decisão técnica, o que se verifica a partir disso é também a abertura para que maiorias ocasionais no Legislativo insiram obras e empreendimentos de seu interesse no licenciamento expresso via LAE.

Outro aspecto preocupante é que, como anteriormente apontado, a LAE será conduzida por meio de procedimento monofásico, conforme a própria definição constante na Lei Geral (artigo 3º, inciso XXVI). Tanto é assim que, quando a Lei Geral estabelece os tipos de licença (artigo 5º, *caput*), só consta uma LAE, enquanto há outras licenças específicas para fases distintas, como é o caso da Licença Prévia, da Licença de Instalação, da Licença de Operação e da Licença de Operação

¹¹⁶ Resolução Conama nº 237/1997:

https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237 - Acesso em 09/12/2025.

Corretiva, as quais, inclusive, possuem prazos de validade distintos a depender da fase à qual a licença está relacionada (artigo 6º).

Vale apontar que a Lei nº 15.300/2025 traz no seu artigo 5º que o processo da LAE poderá ser dividido em etapas. Nesse ponto, é importante esclarecer que etapas diferem de fases. O próprio sítio eletrônico do Ibama¹¹⁷ estabelece como etapas do licenciamento ambiental:

 Ibama

Etapas do Licenciamento Ambiental

Publicado em 20/12/2022 15h28 | Atualizado em 03/03/2023 19h19

1. [Abertura de Processo](#)
2. [Triagem e Enquadramento](#)
3. [Definição de Escopo](#)
4. [Elaboração do Estudo Ambiental](#)
5. [Análise de Conformidade](#)
6. [Requerimento de Licença](#)
7. [Envolvimento Público](#)
8. [Análise Técnica](#)
9. [Tomada de Decisão](#)
10. [Pagamento](#)
11. [Acompanhamento](#)

Fonte: Ibama.

Como se verifica na lista do Ibama, as etapas do licenciamento são aquelas realizadas para a liberação de uma licença ambiental, ou seja, que se prestam à entrega de documentos e estudos ambientais, realização de análises técnicas, realização de audiências públicas e outros passos do processo. Não se trata, portanto, de fases, que são momentos de liberação do projeto, como a instalação (do início à conclusão das obras) e operação (início da atividade econômica licenciada). Portanto, resta evidente que a LAE aglutina, num único ato, as tradicionais três fases do licenciamento (prévia, instalação e operação). **Em outras palavras, a LAE permanece sendo monofásica**, mesmo que esse termo tenha sido

¹¹⁷ Ver: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/procedimentos-e-servicos/etapas>. Acesso em 05/12/2025.

suprimido no curso dos debates da Lei Geral. Ela retrocede nesse sentido em relação às normas que exigem licenciamento trifásico para a maior parte dos empreendimentos mais complexos e impactantes.

Nesse contexto, vale apresentar as razões de voto da Presidência da República ao artigo 25 da Lei nº 15.190/2025, que assim esclareceu:

"Em que pese a boa vontade do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade, pois, ao instituir o procedimento monofásico para o licenciamento ambiental especial, o dispositivo propõe excessiva simplificação do processo aplicável a atividades e empreendimentos com significativo impacto ambiental, gerando o esvaziamento da função protetiva do licenciamento ambiental e o consequente descumprimento do disposto no art. 225, da Constituição. A previsão de licenciamento em uma única fase poderia, ainda, ser prejudicial aos objetivos da celeridade, uma vez que resultaria na aglutinação do estudo ambiental, do projeto executivo e da especificação da operação, em conjunto com o estabelecimento de medidas de controle ambiental relativas à instalação e à operação detalhadas em uma única fase. Além disso, a avaliação dos estudos ambientais também enseja a definição de condicionantes direcionadas e proporcionais aos impactos identificados que, juntamente com os demais procedimentos necessários ao licenciamento, teriam de ser executados nessa mesma fase. A antecipação do projeto final para a fase de estudo agregaria riscos e custos aos empreendimentos complexos e, potencialmente, ocasionaria a definição de medidas ambientais que se apresentem inapropriadas ao contexto específico." (grifos nossos)

O problema é que o Poder Executivo, mesmo diante dessas razões de voto, manteve o rito monofásico na MPV nº 1.308/2025, sem usar essa expressão de forma explícita, conteúdo que foi consolidado na Lei nº 15.300/2025.

Não bastasse a priorização política dos empreendimentos a serem licenciados e a viabilização por procedimento monofásico, há ainda a determinação de que todo o processo de licenciamento deverá se encerrar em parcos 12 (doze) meses, contados a partir da entrega do estudo ambiental à autoridade licenciadora (artigo 5º da Lei nº 15.300/2025). Tal dispositivo traz especial preocupação, pois os empreendimentos tidos como estratégicos serão sempre de significativo impacto ambiental e passíveis, portanto, da elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA/Rima, que é o estudo ambiental mais complexo que se tem no país (artigo 4º, §1º, da Lei nº 15.300/2025).

Ora, se 100% dos empreendimentos licenciados via LAE potencialmente possuem significativo impacto ambiental, como o procedimento pode ser concluído em apenas 12 (doze) meses, desde a sua concepção até o início da sua operação?

A título de exemplo, a Usina Hidrelétrica de Belo Monte (Processo Ibama nº 02001.001848/2006-75) levou exatos 4 (quatro) anos desde a abertura do processo de licenciamento até a emissão da Licença Prévia (LP nº 342/2010), quase 1 (um) ano até a emissão da Licença de Instalação (LI nº 770/2011) e mais 4 (quatro) anos para a Licença de Operação (LO nº 1317/2015). Ao todo, foram mais de 9 (nove) anos entre o início do processo de licenciamento ambiental e a emissão da LO, com mais de 6 (seis) anos da entrega do EIA (que ocorreu em maio de 2009) e a emissão da LO (ocorrida em 24/11/2015)! **Tal situação é ainda mais grave quando se verifica que TODAS as usinas hidrelétricas do país passarão a analisadas e licenciadas pela LAE** (artigo 24, §2º, da Lei 15.190/2025)¹¹⁸.

No caso do Complexo do Rio Madeira (UHEs Santo Antônio e Jirau), o licenciamento ambiental se iniciou no Processo Ibama nº 02001.003771/2003-25. Aberto em maio de 2005, o EIA/Rima foi protocolado pelo empreendedor em janeiro de 2006, com a emissão, em julho de 2007, da LP 251/2007 para ambos os aproveitamentos hidrelétricos. Foi emitida a LI 621/2009 para a UHE Jirau¹¹⁹ em junho de 2009 e a LO 1097/2012 em outubro de 2012. Já a UHE Santo Antônio¹²⁰ teve a LI 540/2008 emitida em agosto de 2008 e a LO 1044/2011 em setembro de 2011.

Os casos de licenciamento de hidrelétricas aqui descritos mostram que é absolutamente impossível emitir uma licença única que trate de localização, instalação e operação do empreendimento, como a LAE, num prazo único de 12 (doze) meses.

¹¹⁸ Art. 24. (...) § 2º O licenciamento ambiental especial deverá ser aplicado às usinas hidrelétricas, inclusive reversíveis, e seus reservatórios, em razão de seu caráter estratégico para a segurança hídrica e energética e estabilidade do Sistema Interligado Nacional (SIN) e para a matriz energética nacional. (Incluído pela Lei nº 15.269, de 2025)

¹¹⁹ Processo Ibama nº 02001.002715/2008-88.

¹²⁰ Processo Ibama nº 02001.000508/2008-99.

Outra atividade que também merece destaque é a pesquisa e exploração de petróleo e gás natural, cujo licenciamento está regulamentado pela Portaria MMA nº 422/2011¹²¹ ¹²².

Esse ato normativo estabelece as seguintes licenças:

- **Licença de Pesquisa Sísmica (LPS):** ato administrativo mediante o qual se autoriza a atividade de pesquisa de dados sísmicos e se estabelecem condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem observadas pelo empreendedor na execução da atividade.
- **Licença de Operação (LO) para Perfuração de Poços:** ato administrativo mediante o qual se autoriza a atividade de perfuração marítima e se estabelecem condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem observadas pelo empreendedor na execução da atividade.
- **Licenciamento da produção, escoamento de petróleo e gás natural e do Teste de Longa Duração**
 - *Licença Prévia (LP):* concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprova sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
 - *Licença de Instalação (LI):* autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta da licença anterior;
 - *Licença de Operação (LO):* autoriza a operação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e

¹²¹ <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/PT0422-261011.PDF> - Acesso em 17/12/2025.

¹²² Ver também a Resolução Conama nº 23/1994.

demais condicionantes, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores.

Como se verifica, a sistemática aplicável à pesquisa, perfuração e produção de petróleo e gás possui diversas fases distintas com a emissão de licenças específicas.

Pode ser dado o exemplo do Processo Ibama nº 02001.003700/2019-90, sob titularidade da Equinor Brasil, relativo à produção de óleo e gás no Campo Bacalhau, na Bacia de Santos, no qual o período entre a abertura do processo (2019) e a emissão da primeira licença (LP 666/2022) foi de 3 (três) anos, com a emissão da Licença de Operação (LO) 1716 somente em maio de 2025, totalizando 6 (seis) anos da abertura do processo até a emissão da licença ambiental mais recente.

Análises que levaram anos, na LAE teriam que ser feitas no prazo único de 12 (doze) meses, o que, obviamente, é inviável e prejudica a avaliação dos impactos e riscos ambientais efetivamente envolvidos, bem como o detalhamento dos projetos. A LAE aplicada a empreendimentos altamente impactantes e complexos se transformará em uma ferramenta meramente burocrática.

Além disso, mesmo que se reconheça que os processos de licenciamento precisam ganhar agilidade, deve-se compreender que grande parte das demoras têm explicação em carências de recursos humanos e financeiros dos órgãos licenciadores do Sisnama, bem como em deficiências sérias nos estudos entregues pelos empreendedores^{123 124}. **As carências de recursos e as deficiências dos estudos não serão solucionadas com a implementação da LAE.**

Uma distorção provocada pela LAE é a inversão da lógica esperada do processo administrativo ambiental. Processos complexos, potencialmente geradores de significativo impacto ambiental, passam a ter simplificação e agilização impostas por lei e por pressão política no âmbito do Conselho de Governo. Isso conflita com o previsto no artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal que, ao inserir a defesa do meio ambiente entre os princípios da ordem

¹²³ Ver <https://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Licenciamento-Ambiental-WEB.pdf>. Acesso em 09/12/2025.

¹²⁴ Vejam-se as várias referências a problemas de qualidade dos estudos ambientais apresentados no licenciamento, constantes nesse estudo elaborado por dois grandes especialistas sobre o tema: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/07/FBXSanchezFonseca_parecerPL2159.pdf. Acesso em 09/12/2025.

econômica, prevê tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Ora, a LAE estabelece **procedimentos mais frágeis exatamente para as atividades e empreendimentos mais impactantes**, colidindo claramente com o artigo 170, inciso VI, de nossa Carta Magna.

A LAE também fragiliza a observância ao direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado aos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais, nos termos dos artigos 6º e 7º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário e que possui *status* supraregal (Decreto nº 10.088/2019, anexo LXXII), de maneira a impor a obrigatoriedade de participação efetiva dessas populações em decisões que possam afetar diretamente seus territórios, modos de vida e direitos fundamentais.

O procedimento acelerado da LAE, que determina conclusão do licenciamento em até 12 (doze) meses, mostra-se **incompatível com a temporalidade própria dos protocolos de consulta de cada povo**, bem como com as etapas de participação efetiva que a Convenção OIT 169 (combinada com os artigos 216 e 231 da Constituição Federal, e o artigo 68 do ADCT) exige antes da autorização de atividades ou empreendimentos que afetem os direitos dessas populações.

Ao comprimir fases e etapas essenciais de estudo, diálogo, participação e deliberação aplicadas no licenciamento ambiental, a LAE cria alta probabilidade de que o processo decisório ocorra **sem a realização adequada da consulta prévia**, em violação direta às normas internacionais vinculantes e ao dever constitucional de proteção reforçada aos povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais.

Assim, a LAE, ao priorizar celeridade e ao permitir que atividades e empreendimentos estratégicos sejam definidos por decreto, tende a restringir indevidamente o espaço de participação das comunidades afetadas e a comprometer o cumprimento integral das salvaguardas previstas na Convenção 169. Também fica prejudicada a participação das populações afetadas e da sociedade em geral, uma vez que a norma prevê apenas uma audiência pública para a emissão da LAE (artigo 4º, *caput*, inciso IV, da Lei nº 15.300/2025).

Nesse contexto, é válido ressaltar que atividades com impacto ambiental significativo, a exemplo da mineração industrial que, embora represente um dos setores de maior potencial de degradação socioambiental, muito comumente são inseridas nos debates sobre empreendimentos estratégicos. É o caso dos empreendimentos habilitados no âmbito da Política de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos - Pró-Minerais Estratégicos, instituída pelo Decreto nº 10.657/2021 e que tem como finalidade “articular ações entre órgãos públicos no sentido de priorizar os esforços governamentais para a implantação de projetos de produção de minerais estratégicos para o desenvolvimento do País” (artigo 1º, *caput*). No âmbito dessa política foram habilitados grandes empreendimentos, como é o caso da Potássio Autazes e de Belo Sun, os quais possuem conhecidas polêmicas e danos potenciais graves ao meio ambiente e aos povos indígenas¹²⁵:

- **Potássio Autazes**, empreendimento no estado do Amazonas, conduzido pela mineradora Potássio do Brasil, afetará, segundo Nota Técnica da Associação Brasileira de Antropologia¹²⁶, três terras indígenas: Paracuhuba (demarcada), Jauary (em processo de demarcação) e Soares/Urucurituba (reivindicada e autodemarcada pelo povo Mura).
- **Belo Sun**, empreendimento no estado do Pará (Volta Grande do Xingu), que tem como objetivo construir a maior mina de ouro a céu aberto do Brasil, cuja instalação “impactará diretamente pelo menos cinco povos indígenas, incluindo povos em isolamento voluntário, além de vinte e cinco comunidades tradicionais ribeirinhas e aproximadamente quinhentas famílias de assentados da reforma agrária. Esses grupos já sofrem com as consequências da hidrelétrica de Belo Monte”¹²⁷.

¹²⁵O Ministério dos Povos Indígenas publicou, em novembro de 2025, relatório que detalha os impactos de ambos os empreendimentos sobre os povos indígenas afetados, o meio ambiente e a estabilidade do sistema climático: https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/publicacoes/relat_rio-minando-direitos-digital-1.pdf - Acesso em 16/12/2025.

¹²⁶<https://portal.abant.org.br/nota-tecnica-sobre-o-projeto-potassio-autazes/> - Acesso em 06/12/2025.

¹²⁷<https://apiboficial.org/2023/06/29/apib-denuncia-violacoes-aos-direitos-dos-povos-indigenas-em-projeto-da-mineradora-belo-sun-no-xingu/> - Acesso em 06/12/2025.

Outro empreendimento minerário que merece destaque é o Projeto Ferro Carajás S11D, da Vale S.A., desenvolvido no município de Parauapebas/PA e com uma vida útil prevista de 39 (trinta e nove) anos. Conforme consta no Processo Ibama nº 02001.000711/2009-46¹²⁸, o início do licenciamento se deu em fevereiro de 2009, tendo sido protocolado o respectivo EIA/Rima em 31 de agosto de 2010 e emitida a Licença Prévia (LP) 436 em junho de 2012. A Licença de Instalação (LI) 947 foi emitida em julho de 2013, com a Licença de Operação (LO) 1361 datada de 09 de dezembro de 2016 e com validade de 10 (dez) anos. Assim, o que se verifica é que, no referido processo regularmente desenvolvido, o período entre a entrega do EIA/Rima e a licença de operação do empreendimento foi de mais de 6 (seis) anos. Nesse período, o projeto evoluiu muito em termos de requisitos ambientais condizentes com a melhor tecnologia disponível, necessária para uma mineração desse porte e importância, situada na área da Floresta Nacional do Carajás. S11D não tem lagoa de rejeitos, trabalho com uma tecnologia *truckless* na área de mina e possui viaduto florestado para passagem de fauna sobre a ferrovia.¹²⁹

Diversos estudos científicos demonstram que a atividade mineral, mesmo em contextos legalizados, resulta sistematicamente em desmatamento em larga escala, contaminação de rios¹³⁰⁻¹³¹, solos¹³² e aquíferos, intensificação de conflitos

¹²⁸ Ver <https://dadosabertos.ibama.gov.br/dados/SISLIC/sislic-licencas.html> - Acesso em 21/12/2025.

¹²⁹ https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2016/projeto-carajas-s11d-no-para-recebe-licenca-de-operacao-do-ibama - Acesso em 21/12/2025.

¹³⁰"Estudo encontra elementos tóxicos em rios próximos a mineradoras após enchentes em Minas Gerais". UFMG MANUELZÃO. 2022. Disponível em: <https://manuelzao.ufmg.br/estudo-encontra-elementos-toxicos-em-rios-proximos-a-mineradoras-apos-enchentes-em-minas-gerais/>. Acesso em agosto de 2025.

¹³¹"Observando os rios: o retrato da qualidade da água nas bacias dos rios Paraopeba e Alto São Francisco um ano após o rompimento da barragem Córrego do Feijão – Minas Gerais". SOS MATA ATLÂNTICA. 2020. Disponível em: https://cms.sosma.org.br/wp-content/uploads/2019/02/SOSMA_Expedicao-Paraopeba_Relatorio.pdf. Acesso em agosto de 2025.

¹³² Milanez, B.; Magno, L.; Santos, R. S. P.; Coelho, T. P.; Giffoni Pinto, R.; Wanderley, L. J. M.; Gonçalves, R. J. A. F. Minas não há mais: avaliação dos aspectos econômicos e institucionais do desastre da Vale na bacia do rio Paraopeba. **Versos – Textos para Discussão PoEMAS**, v. 3, n. 1, p. 1-114, 2019.

sociais¹³³⁻¹³⁴⁻¹³⁵, uso intensivo de água¹³⁶⁻¹³⁷, terra¹³⁸ e energia¹³⁹, introdução de grandes fluxos migratórios,^{140 141} inclusive de deslocamentos forçados e violações de direitos humanos^{142 143}.

Nesse aspecto, a autorização e fiscalização de procedimentos de licenciamento relativos a empreendimentos minerários com significativo impacto ambiental demandam um processo decisório estritamente técnico, ancorado nos princípios da prevenção e da precaução, ambos implícitos no artigo 225 da Constituição Federal e consolidados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Esses requisitos não serão atendidos com rigor na LAE, como aqui se demonstrou.

¹³³“Transição desigual: as violações da extração dos minerais para a transição energética no Brasil”. COMITÊ NACIONAL EM DEFESA DOS TERRITÓRIOS FRENTE À MINERAÇÃO — OBSERVATÓRIO DOS CONFLITOS DA MINERAÇÃO NO BRASIL. 2024. Disponível em: https://emdefesadoterritorios.org/wp-content/uploads/2024/07/TRANSICAO_DESIGUAL_as_violacoes_da_extracao_dos_minerais_para_a_transicao_energetica_no_Brasil_.pdf. Acesso em agosto de 2025.

¹³⁴ Wanderley, L.; Gonçalves, R. J. Mineração e as escalas dos conflitos no espaço agrário brasileiro. **Conflitos no Campo**, Brasil, v. 1, p. 132-141, 2019.

¹³⁵“Conflitos da mineração no Brasil”. COMITÊ NACIONAL EM DEFESA DOS TERRITÓRIOS FRENTE À MINERAÇÃO — OBSERVATÓRIO DOS CONFLITOS DA MINERAÇÃO NO BRASIL. 2023. Disponível em: <https://emdefesadoterritorios.org/wp-content/uploads/2025/01/Conflitos-da-mineracao-no-Brasil-2023-Relatorio-anual.pdf>. Acesso em: 08/12/2025.

¹³⁶Mineração usa quase 600 bilhões de litros de água por ano sem indicar origem”. CLIMAINFO. 2023. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2023/11/12/mineracao-usa-quase-600-bilhoes-de-litros-de-agua-por-ano-sem-indicar-origem/>. Acesso em 08/12/2025.

¹³⁷ Wanderley, L. J.; Rocha Leão, P. C. da; Coelho, T. P. A apropriação da água e a violência do setor mineral no contexto do neoextrativismo brasileiro. **Conflitos no Campo - Brasil**, 2020, Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno, Goiânia, p. 158-169, 2021.

¹³⁸ “Área ocupada pela mineração no Brasil cresce mais de 6 vezes entre 1985 e 2020”. MAPBIOMAS. 2022. Disponível em: <https://mapbiomas.org/area-ocupada-pela-mineracao-no-brasil-cresce-mais-de-6-vezes-entre-1985-e-2020>. Acesso em 08/12/ 2025.

¹³⁹ “2 % de toda energia elétrica brasileira é consumida pela mineradora Vale, aponta levantamento feito pelo Observatório da Mineração”. ABSOLAR. [sem data de publicação disponível]. Disponível em: <https://www.absolar.org.br/noticia/2-de-toda-energia-eletrica-brasileira-e-consumida-pela-mineradora-vale-aponta-levantamento-feito-pelo-observatorio-da-mineracao/>. Acesso em 08/12/2025.

¹⁴⁰ “Mineração e crescimento urbano em Canaã dos Carajás-PA”, Débora Aquino Nunes. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, setembro de 2019. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/09/mineracao-crescimento-urbano.html>. Acesso em 08/12/2025.

¹⁴¹ CRUZ, Leonardo de Oliveira. Migração e ocupações de maranhenses no sudeste do Pará: um estudo de caso a partir da moderna mineração em Parauapebas. Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2022. <http://hdl.handle.net/11449/236500>. Acesso em 08/12/2025.

¹⁴² “Transição desigual: as violações da extração dos minerais para a transição energética no Brasil”. COMITÊ NACIONAL EM DEFESA DOS TERRITÓRIOS FRENTE À MINERAÇÃO — OBSERVATÓRIO DOS CONFLITOS DA MINERAÇÃO NO BRASIL. 2024. Disponível em: https://emdefesadoterritorios.org/wp-content/uploads/2024/07/TRANSICAO_DESIGUAL_as_violacoes_da_extracao_dos_minerais_para_a_transicao_energetica_no_Brasil_.pdf. Acesso em 08/12/2025.

¹⁴³ “Atlas do Problema Mineral Brasileiro”. COMITÊ NACIONAL EM DEFESA DOS TERRITÓRIOS FRENTE À MINERAÇÃO — OBSERVATÓRIO DOS CONFLITOS DA MINERAÇÃO NO BRASIL. 2023. Disponível em: https://emdefesadoterritorios.org/wp-content/uploads/2023/06/ATLAS_Final_Online.pdf. Acesso em 08/12/2025.

Conforme já decidido neste egrégio Supremo Tribunal Federal, não pode haver fragilização do licenciamento ambiental para as atividades minerárias, *in verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (...) 3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República. 4. **O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina.

(ADI 6650, STF, rel. min. Cármel Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021 - grifos nossos)

Outro dispositivo que merece atenção é o artigo 6º da Lei nº 15.300/2025, que considera como “estratégicas as obras de reconstrução e de repavimentação de rodovias preexistentes cujos trechos representem conexões estratégicas relevantes na perspectiva da segurança nacional, do acesso a direitos sociais fundamentais e da integração entre unidades federativas”. O referido texto poderá ser aplicado, por exemplo, ao Trecho do Meio da BR-319, cujo licenciamento está *sub judice* e é comprovadamente danoso para a região, com pelo menos 2.240km de estradas ilegais que avançaram sobre unidades de conservação federais e 1.297 km de vias também clandestinas que atravessam territórios indígenas, além de vias ilegais ao longo da rodovia federal associadas ao desmatamento, grilagem de terras e a processos minerários.¹⁴⁴

¹⁴⁴ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/meio-ambiente/noticia/2025-11/vias-ilegais-perto-da-br-319-avancam-em-areas-protedidas-na-amazonia>. Acesso em 06/12/2025.

Para piorar tal quadro, nesse caso a Lei nº 15.300/2025 estabelece um prazo máximo de 90 (noventa) dias para que seja feita análise conclusiva pelo órgão licenciador, contados do protocolo dos estudos pelo empreendedor (artigo 6º, §3º). Se 12 (doze) meses já configuram prazo exíguo para a correta análise de empreendimentos de significativo impacto, o que se pode dizer de 3 (três) meses? Esse prazo claramente inviável de ser cumprido, especialmente para situações como a da BR-319, em que já se verifica avanço vertiginoso do desmatamento na região, denotam a clara transgressão aos mandamentos constitucionais do artigo 225 da Constituição Federal.

Além disso, vale ressaltar que a LAE já foi regulamentada pelo Decreto nº 12.673/2025¹⁴⁵, que dispõe sobre o Conselho de Governo e institui a Câmara de Atividades e Empreendimentos Estratégicos, está sob incumbência dessa câmara “deliberar sobre o enquadramento dos empreendimentos que poderão tramitar pelo procedimento de licenciamento ambiental especial”.

Portanto, ao permitir a qualificação política como “estratégicos” de atividades e empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto, esse dispositivo e outros sobre a LAE subvertem a lógica protetiva constitucional, por criarem flexibilização indevida justamente em situações nas quais a cautela técnica deveria ser máxima. A LAE contraria claramente os artigos 170, inciso VI, e 225 da Constituição Federal, e necessita ser declarada inconstitucional.

4.6. Simplificação sem critérios técnicos do licenciamento de empreendimentos nas áreas de energia e saneamento básico – artigo 10 da Lei nº 15.190/2025

A Lei nº 15.190/2025 também estabeleceu que as atividades ou empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como os relacionados à segurança energética nacional, serão abrangidos por licenciamentos ambientais simplificados e prioritários (artigo 10, *caput*).

Nas suas razões de veto, o Presidente da República assim expôs:

“Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo contraria o interesse público, uma vez que **a simplificação do licenciamento de atividades e de empreendimentos**

¹⁴⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Decreto/D12673.htm. Acesso em 06/12/2025.

mencionados no caput do art. 10 do Projeto de Lei, de forma genérica, pode causar danos e impactos significativos, cumulativos e sinérgicos sobre os ecossistemas e a sociedade. Ressalta-se que a importância estratégica da atividade ou do empreendimento não possui relação inversamente proporcional com a significância dos impactos ou dos riscos ambientais, de forma que empreendimentos que visem à segurança energética nacional incluem uma diversidade de situações e implicações ambientais.

A previsão de simplificação para atividades ligadas à segurança energética nacional apresenta riscos, uma vez que o termo não possui definição clara e pode abranger atividades ou empreendimentos com elevado impacto ambiental. Assim, a adoção de procedimento simplificado deve ser definida com maior cautela, sob pena de violar o disposto no art. 225 da Constituição.” (grifos nossos)

É preciso destacar dois acertados entendimentos das razões de veto: (i) a importância estratégica da atividade ou empreendimento não se relaciona com o grau de impacto e risco que ela pode gerar; e (ii) simplificar o processo de licenciamento com termos genéricos pode incluir nesses processos frágeis atividades altamente impactantes ao meio ambiente.

No que tange aos empreendimentos de saneamento, vale mencionar a Resolução Conama nº 377/2006, a qual dispõe sobre o licenciamento ambiental simplificado de sistemas de esgotamento sanitário. Segundo essa norma, a simplificação do processo pode ser aplicada às unidades de transporte e de tratamento de esgoto sanitário, separada ou conjuntamente, de pequeno e médio porte, sendo inaplicável para os empreendimentos situados em áreas declaradas pelo órgão competente como ambientalmente sensíveis (artigo 1º, *caput* e parágrafo único). Portanto, se verifica que há um recorte para tal regime de licenciamento, não sendo aplicável de forma ampla a todo e qualquer empreendimento e atividade independentemente do porte e risco. Essa cautela da referida norma do Conama foi afastada pelo legislador no artigo 10 da Lei Geral.

Tal sistemática foi consolidada pela jurisprudência desse egrégio Supremo Tribunal:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 15.434/2020 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DIREITO AMBIENTAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. FEDERALISMO ECOLÓGICO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE MEIO AMBIENTE. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INSTITUIÇÃO DE NOVOS MODELOS

SIMPLIFICADOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE RESTRIÇÃO A EMPREENDIMENTOS DE PEQUENO POTENCIAL DEGRADADOR DO MEIO AMBIENTE. CONTRATAÇÃO DE PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS PARA EXECUÇÃO DE ATIVIDADES DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA. IMPEDIMENTO DE POSTERGAÇÃO DAS DECISÕES SOBRE REASSENTAMENTO DE POPULAÇÕES NOS CASOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PROTEÇÃO INSUFICIENTE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. POSSIBILIDADE DE O LEGISLADOR ORDINÁRIO DIMENSIONAR O CONCEITO DE CULPA, PREVISTO NO ART. 37, §6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADIS 6.42, 6422, 6424, 6427, 6528 E 6431/DF. PROIBIÇÃO DE DISPENSA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA SILVICULTURA, AINDA QUE ESTABELECIDOS OUTROS CRITÉRIOS, COMO O TAMANHO DO TERRITÓRIO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA EM PARTE.

(...)

III. Razões de decidir 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que, embora seja legítima a criação de novos tipos de licenciamento ambiental, a simplificação de procedimentos para a sua concessão apenas é possível em casos de obras ou empreendimentos de pequeno potencial degradador, nos termos do art. 12, § 1º da Resolução CONAMA 237/1997, critério não cumprido pela Licença Única (LU) e a Licença Ambiental por Compromisso (LAC), estabelecidas, respectivamente, nos arts. 54, IV e VI, da Lei 15.434/2020 do Estado do Rio Grande do Sul. 4. A Licença de Operação e Regularização (LOR), prevista no art. 54, V, da Lei 15.434/2020 do Estado do Rio Grande do Sul, está em colisão com o art. 225 da Constituição Federal, pois simplifica o procedimento para concessão de licenciamento ambiental para procedimentos que estão irregulares. (...)

(ADI 6618, STF, rel. min. Cristiano Zanin, Tribunal pleno, julgado em 07/04/2025 - grifos nossos)

Em relação aos empreendimentos enquadrados como de “segurança energética nacional”, tal determinação é extremamente temerária, ao passo que não traz balizas mínimas e pode, inclusive, incentivar práticas que são ambientalmente e climaticamente críticas, como é o caso das usinas termelétricas a carvão mineral e a abertura de novas fronteiras de exploração de petróleo, como a Margem Equatorial brasileira.

Em plena crise climática, novas termelétricas a carvão poderão facilmente ser enquadradas no disposto no *caput* do artigo 10 da Lei Geral, porquanto basta uma decisão política de incluí-las no planejamento e nas políticas energéticas

nacionais para simplificar o processo de licenciamento ambiental. Empreendimentos altamente impactantes passam a ter ritos céleres.

No que se refere ao saneamento básico, o §2º institui de forma absurda a dispensa de licença ambiental para os sistemas e as estações de tratamento de água e de esgoto sanitário até o atingimento das metas de universalização previstas na Lei nº 11.445/2007 (Lei de Saneamento Básico), como se esses empreendimentos não pudessem causar qualquer degradação ambiental.

Tal lógica, temerária e sem balizas claras, é flagrantemente inconstitucional, ao passo que afronta o artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal, notadamente por conta da defesa do meio ambiente com tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental ser um princípio da ordem econômica e a simplificação sem critérios claros (e que possa abarcar inclusive atividades de significativo impacto ambiental) ir na direção contrária de tal mandamento. Essas disposições normativas também ferem claramente o artigo 225, *caput*, da Constituição, e o princípio da eficiência administrativa quando combinado com a busca da proteção ambiental.

4.7. Limitação indevida na fixação das condicionantes socioambientais que integram a licença – artigo 14, §§ 1º, 2º e 5º¹⁴⁶, da Lei nº 15.190/2025

A Lei nº 15.190/2025 contém dispositivos que trazem limitação indevida às condicionantes socioambientais que integram a licença ambiental, a partir dos §§ 1º, 2º e 5º do artigo 14. Fica estabelecido que as condicionantes devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou empreendimento e ter nexo causal com a atividade licenciada, sendo que, nos dizeres do artigo 14, §1º, “não se prestam a mitigar ou a compensar impactos

146

Art.

14.

(...)

§ 1º As condicionantes ambientais devem ser proporcionais à magnitude dos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento identificados nos estudos requeridos no licenciamento ambiental, bem como apresentar fundamentação técnica que aponte seu nexo causal com esses impactos, e não se prestam a mitigar ou a compensar impactos ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia.

§ 2º Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, as condicionantes ambientais não devem ser exigidas para:
I - mitigar ou compensar impactos ambientais causados por terceiros, situação em que o equacionamento se efetua por meio de políticas ou serviços públicos de competência originária de outros órgãos ou entidades;
II - suprir deficiências ou danos decorrentes de omissões do poder público.

(...)

§ 5º As condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental não podem obrigar o empreendedor a manter ou a operar serviços de responsabilidade do poder público.

ambientais causados por terceiros e em situações nas quais o empreendedor não possua ingerência ou poder de polícia”. Com isso, o artigo 14 reduz significativamente as responsabilidades inerentes ao empreendedor decorrentes dos impactos do empreendimento.

Estes dispositivos violam frontalmente os artigos 225, *caput* e §1º, inciso IV, e 170, inciso VI, ambos da Constituição Federal e, de uma só vez, um conjunto de princípios estruturantes do Direito Ambiental, como os da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador e da vedação ao retrocesso socioambiental, que serão detalhados no Capítulo 5.

Constam nas razões de veto do Presidente da República:

“A despeito da boa intenção do legislador, **a proposição contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade, ao restringir o escopo de aplicação das condicionantes ambientais, uma vez que parte dos impactos ambientais de atividades ou de empreendimentos podem somente ser minimizados, mas não eliminados, de forma que a restrição do uso de condicionantes inviabiliza a conciliação entre o desenvolvimento de atividades econômicas e o respeito ao meio ambiente e à população, violando o princípio do poluidor pagador. A presença de um empreendimento pode aumentar a demanda por serviços públicos ou induzir a impactos que, embora gerados por terceiros, são decorrentes da presença do empreendimento.** Ademais, o dispositivo afronta o disposto no art. 225 da Constituição e a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.312 e 6.650, ao atribuir exclusivamente ao Poder Público a responsabilidade nos casos de impactos causados por terceiros.” (grifos nossos)

Deve ser entendido que não existe licença ambiental sem a determinação de condicionantes. Por meio delas, consideradas como o coração do licenciamento, a licença ambiental estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental ao empreendedor, para aquelas atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou, ainda, aquelas que possam causar, de qualquer forma, degradação ambiental (artigo 1º, inciso II, da Resolução Conama nº 237/1997).

A Lei nº 15.190/2025 traz sua definição no inciso IV do artigo 3º, conceituando condicionantes ambientais como: “medidas, condições ou restrições, sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais pela autoridade licenciadora, de modo a prevenir, a mitigar ou a

compensar os impactos ambientais negativos identificados nos estudos ambientais, observados os requisitos estabelecidos nesta Lei”.

Estabelecidas sobretudo a partir dos estudos ambientais, as condicionantes têm como função determinar quais medidas serão aplicadas para prevenir, mitigar ou compensar os impactos ambientais possíveis ou efetivamente concretizados por uma atividade ou empreendimento em determinada localidade. Elas também incluem medidas na área social, uma vez que o meio socioeconômico está incluso na avaliação de impactos ambientais.¹⁴⁷ Essas medidas são determinadas e verificadas em todas as fases da atividade ou empreendimento, sendo que o seu descumprimento pode incorrer em crime ambiental (artigo 68 da Lei nº 9.605/1998).

O artigo 14 da Lei Geral, principal dispositivo que estabelece o gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais, traz três parágrafos que caminham na contramão de seu próprio objetivo, reduzindo o papel, a responsabilidade e, por consequência, a proteção ambiental estabelecida e até então realizada pelas condicionantes.

As exclusões e restrições constantes nas redações dos §§1º, 2º e 5º do artigo 14 têm como objetivo afastar do empreendedor a responsabilidade de atuar em apoio ao Poder Público no enfrentamento de impactos decorrentes da atividade ou empreendimento, notadamente aqueles relativos a temas de competência dos governos ou incrementados por terceiros.

Ao afastar a responsabilidade solidária do empreendedor junto ao Poder Público, a lei inviabiliza a gestão dos impactos associados a atividades e empreendimentos complexos de grande porte, com impacto ambiental significativo, especialmente no que tange ao incremento de afluxo populacional e à pressão adicional sobre os serviços públicos. Municípios de pequeno porte ou com déficit orçamentário ficam, assim, obrigados a arcar unilateralmente com o aumento da demanda por infraestrutura e serviços essenciais, como moradia, saneamento, energia elétrica, saúde pública, educação, transporte público, pavimentação e abertura de novas vias, bem como a alimentação e a segurança nutricional.

¹⁴⁷ Ver artigo 6º da **Resolução Conama nº 01/1986**, disponível em:

https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745. Acesso em: 09/12/2025.

Além dos serviços públicos essenciais, a instalação e a operação de atividades e empreendimentos de grande porte exigem também infraestruturas mínimas, incluindo a ordenação e gestão para utilização de recursos hídricos e energéticos e a reorganização territorial para absorção dos efeitos do afluxo populacional, entre outros temas.

Todos esses impactos, pela nova regra aqui questionada, ficarão a cargo única e exclusivamente do Poder Público, sem qualquer contribuição do empreendedor responsável pela atividade ou empreendimento que gerou ou intensificou os problemas.

Outro exemplo de medidas de corresponsabilidade necessária entre Poder Público e empreendedor refere-se à gestão dos impactos gerados por terceiros, englobando por exemplo as atividades de fiscalização de atividades ilegais, inicialmente a cargo dos órgãos ambientais. Tais medidas incluem o apoio no custeio de novas bases e instalações para intensificar o monitoramento das ilegalidades, como a grilagem de terras e o desmatamento impulsionados pela implantação ou asfaltamento de grandes rodovias, fenômeno conhecido como efeito espinha de peixe.¹⁴⁸ Outras medidas podem ser acrescidas nessa lista, como a possibilidade de o empreendedor custear horas da locação dos helicópteros da fiscalização, como ocorre na UHE de Belo Monte.¹⁴⁹

A desconsideração dessas medidas ignora o preceito ambiental de que, para cada impacto ambiental negativo, é exigida uma medida administrativa enérgica capaz de preveni-lo, mitigá-lo ou compensá-lo. Esse dever traduz-se no papel primário do licenciamento ambiental e da licença como ato administrativo ordenador e garantidor da proteção ambiental.

A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em parceria com o Instituto Socioambiental (ISA)¹⁵⁰, no curso da tramitação legislativa da Lei Geral, elaboraram um estudo técnico no qual comparam a implantação de

¹⁴⁸ Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/08/documentos-da-licenca-da-br-319-apontaram-risco-de-mais-grilagem-com-pavimentacao.shtml>. Acesso em: 09/12/2025.

¹⁴⁹ Vide, na LO 1.317/2015, a condicionante “2.33. Dar apoio operacional à fiscalização para coibir ilícitos ambientais na área de influência do empreendimento, tais como desmatamento e exploração ilegal de madeira, tráfico de animais silvestres e pesca predatória”.

¹⁵⁰ OVIEDO, Antonio Francisco Perrone; SOARES-FILHO, Britaldo Silveira; SOUZA, Alana Almeida de; GUETTA, Mauricio. Nota Técnica: Análise dos impactos do Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental sobre o desmatamento da Amazônia e as mudanças climáticas. Instituto Socioambiental e UFMG. Publicado em 03.12.2021. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/analise-dos-impactos-do-projeto-de-lei-geral-do-licenciamento-ambiental-sobre-o>>. Acesso em: 09/12/2025.

empreendimentos no cenário de ausência de condicionantes relativas aos impactos ambientais negativos realizados por terceiros ou às ações que seriam de competência do Poder Público. Como conclusão, o estudo indicou que o projeto de lei e, agora, a Lei nº 15.190/2025, “resultará no aumento do desmatamento da Amazônia Legal em níveis que impedirão o Brasil de cumprir suas metas assumidas no Acordo de Paris”.

A mesma nota técnica realizou projeção sobre os impactos socioambientais, a partir da nova regra estabelecida na Lei Geral, para o caso da implementação da Ferrogrão. A partir da projeção realizada por meio do modelo OTIMIZAGRO da UFMG, era esperado à época, até 2030, a projeção de “um desmatamento de 53.113,5 km² em floresta nativa no interior da bacia logística da Ferrogrão entre os anos de 2019 a 2030”, atingindo um percentual de 28% da perda de florestas na bacia logística supramencionada, em 2030.

Outro exemplo é o da UHE de Belo Monte. Conforme estudos, esse empreendimento causou severas mudanças na região de Altamira (PA) por conta de um *boom* populacional de mais de 15 (quinze) mil trabalhadores¹⁵¹, cujos impactos foram internalizados nas medidas de compensação no bojo do licenciamento, envolvendo “o aperfeiçoamento de infraestruturas e serviços de saúde, educação, saneamento básico, segurança pública, reassentamento da população rural e urbana diretamente impactadas pela barragem, assim como apoio à população indígena, ribeirinhos e pescadores”¹⁵².

Inclusive, o não cumprimento das obras de saneamento básico na cidade de Altamira (PA), condicionante da licença, fez com que a LO da UHE Belo Monte fosse suspensa em 2016.¹⁵³ Dados apontam ainda que a ausência de medidas de

¹⁵¹ <https://ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/567337-boom-populacional-desemprego-trafico-e-exploracao-sexual-algumas-consequencias-da-construcao-de-belo-monte-entrevista-especial-com-assis-oliveira> - Acesso em 06/12/2025.

¹⁵² “As condicionantes visam a prevenção, mitigação, controle ou compensação pelos impactos proporcionados pela obra (Fontes; Giudice; 2021). Para a construção e operacionalização da UHE Belo Monte, o consórcio construtor foi direcionado a cumprir medidas de compensação socioambiental e executar ações condicionantes à obra e a sua interferência na região (Rowiechi; Coltro, 2021). Essas medidas envolveram o aperfeiçoamento de infraestruturas e serviços de saúde, educação, saneamento básico, segurança pública, reassentamento da população rural e urbana diretamente impactadas pela barragem, assim como apoio à população indígena, ribeirinhos e pescadores (Pinto; Teixeira, 2023).” MARTINS, B. da S.; CALVI, M. F.; JOHANSEN, I. C.; GAUTHIER, C.; MORAN, E. Consequências da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte para o saneamento básico na cidade de Altamira. **Novos Cadernos NAEA**, v. 28, n. 1, p. 113-145, jan-abr. 2025. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/16475>>. Acesso em 06/12/2025.

¹⁵³ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-08/justica-federal-suspende-licenca-da-usina-de-belo-monte>. Acesso em 06/12/2025.

prevenção aos impactos indiretos do empreendimento causou desterritorialização, aumento nos índices de violência e problemas de saúde na população local, sobretudo em crianças e adolescentes¹⁵⁴.

Embora se reconheça a competência do órgão licenciador para definir as condicionantes ambientais dos projetos e empreendimentos submetidos a licenciamento, os dispositivos aqui questionados exorbitam essa finalidade. Eles culminam na isenção indevida da responsabilidade solidária do empreendedor sobre impactos negativos diversos que, por sua magnitude, o Poder Público, por si só, seria incapaz de prevenir, mitigar ou compensar, promovendo, ao revés, o retrocesso e a desproteção ao meio ambiente.

Ademais, essa desproteção pode amplificar os conflitos socioterritoriais em terras indígenas, comunidades quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais, ao potencializar riscos a que essas comunidades estarão expostas. Isto porque, ao isentar o empreendedor da corresponsabilidade, fragiliza-se a proteção, mesmo que o Poder Público a realize em parte.

Por todo o exposto, entende-se que os §§ 1º, 2º e 5º do artigo 14 da Lei nº 15.190/2025 são inconstitucionais, por violarem, de uma só vez, os artigos 170, inciso VI, e 225, *caput* e §1º, incisos I, IV, V e VII, da Constituição, bem como os seguintes princípios estruturantes do Direito Ambiental: (i) da responsabilidade e equidade intrageracional, intergeracional e interespécies¹⁵⁵, pela falha na proteção, prevenção e reparação ambiental, e pelos riscos impostos às populações locais, às crianças e adolescentes¹⁵⁶, às gerações futuras e às espécies regionais, (ii) do poluidor-pagador¹⁵⁷, ao desonerar o empreendedor da responsabilidade pela reparação do dano ambiental causado, (iii) da prevenção¹⁵⁸, pela desresponsabilização sobre o dano conhecido e determinado que a atividade ou empreendimento trará, (iv) da precaução¹⁵⁹, pela restrição da obrigatoriedade de incidência sobre possíveis danos ainda não determinados, mas potenciais, face à definição de um nexo causal estreito que impede a aplicação da precaução, e, por

¹⁵⁴ Portal Lunetas. ‘Progresso’ em Altamira é uma tragédia anunciada para a infância. 2022. Disponível em: <<https://lunetas.com.br/altamira/>>. Acesso em: 07/08/2025.

¹⁵⁵ Artigo 225 da Constituição.

¹⁵⁶ Artigo 227 da Constituição.

¹⁵⁷ Inciso VI do art. 4º da Lei nº 6.938/1981.

¹⁵⁸ Artigo 225 da Constituição.

¹⁵⁹ Artigo 225 da Constituição Federal.

fim, (v) da vedação ao retrocesso socioambiental, pela redução do patamar de proteção já consolidado, com a restrição da responsabilidade solidária e objetiva sobre impactos causados pela instalação e operação de atividade ou empreendimento.

4.8. Facilitação da regularização de empreendimentos instalados irregularmente – artigo 26, §§ 1º, 2º, 5º e 9º¹⁶⁰, e artigo 27¹⁶¹ da Lei nº 15.190/2025

Os artigos 26 e 27 da Lei nº 15.190/2025 tratam da regularização de atividade ou empreendimento mediante Licença de Operação Corretiva (LOC).

Como exposto no subitem 4.3.9 (“*LOC mediante LAC*”), de início, no § 1º do artigo 26, já se apresenta inconstitucionalidade flagrante ao se permitir que a licença de regularização de atividades ou empreendimentos operando sem licença seja realizada pela Licença por Adesão e Compromisso (LAC), na prática um autolicenciamento. Fica institucionalizado dessa forma o descontrole ambiental no país, com a regularização imediata de inúmeras situações que configuram infrações ambientais e mesmo crimes previstos na Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais), em afronta aos artigos 170, inciso VI, e 225, *caput* e §§ 1º e 3º, da Constituição. O mesmo problema se estende por arrastamento ao § 2º do artigo 26 da Lei Geral.

Na mesma perspectiva, o § 5º do artigo 26 também apresenta conflitos com nossa Constituição, uma vez que “não é admissível a extinção de punibilidade mediante solicitação de regularização, em função dos diversos impactos

¹⁶⁰

Art.

26.

(...)

§ 1º O licenciamento ambiental corretivo poderá ser por adesão e compromisso, observado o disposto no art. 22 desta Lei.

§ 2º Na impossibilidade de a LOC ser emitida por adesão e compromisso, deve ser firmado, anteriormente à emissão da licença de operação corretiva, termo de compromisso entre a autoridade licenciadora e o empreendedor, coerente com o conteúdo do RCA e do PBA. (...)

§ 5º Quando solicitada a LOC espontaneamente, o cumprimento de todas as exigências necessárias à sua expedição extinguirá a punibilidade do crime previsto no art. 60 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), e ficarão suspensos, durante a vigência do termo de compromisso referido nos §§ 2º e 3º deste artigo, eventuais processos, cumprimentos de pena e prazos prespcionais. (...)

§ 9º A atividade ou o empreendimento que opere sem licença ambiental válida e que não se enquadre no disposto no *caput* deste artigo deverá ser licenciado pelo procedimento aplicável à sua tipologia, salvo deliberação da autoridade licenciadora competente quanto à possibilidade de utilização da LOC, mediante decisão justificada, hipótese em que não se aplica o disposto no § 5º deste artigo.

¹⁶¹ Art. 27. O licenciamento ambiental corretivo destinado à regularização de atividade ou de empreendimento de utilidade pública que, na data de publicação desta Lei, esteja operando sem licença ambiental válida terá seu rito de regularização definido em regulamento próprio.

socioambientais que podem ter resultado da instalação ou da operação irregular, o que contraria o interesse público e viola o disposto no art. 225 da Constituição. Ademais, o disposto no art. 26, § 5º, do Projeto de Lei não estaria acompanhado de demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro.” (razões de veto do Presidente da República)¹⁶².

O golpe mais forte vem no §9º do artigo 26, que dispõe: “A atividade ou o empreendimento que opere sem licença ambiental válida e que não se enquadre no disposto no *caput* deste artigo [ou seja, não se aplica a ele a limitação de a irregularidade estar acontecendo na data de publicação da lei] deverá ser licenciado pelo procedimento aplicável à sua tipologia, **salvo deliberação da autoridade licenciadora competente quanto à possibilidade de utilização da LOC.**” (anotação e grifo nossos). Ou seja, a autoridade licenciadora terá poder de regularizar atividades ou empreendimentos ilegais sem limite temporal e com regras frágeis no que se refere à responsabilização dos empreendedores.

Trata-se de prerrogativa absurda, que não pode ser aceita e se estenderá *ad aeternum*. Com isso, a própria Lei Geral apresenta um mecanismo forte que poderá levar ao seu descumprimento e que ignora os ditames dos artigos 170, inciso VI, e 225, *caput* e §§1º e 3º da Constituição, bem como os princípios que regem a Administração Pública.

Outra situação esdrúxula em que a Lei Geral luta contra ela mesma vem no artigo 27, que dispõe: “O licenciamento ambiental corretivo destinado à regularização de atividade ou de empreendimento de utilidade pública que, na data de publicação desta Lei, esteja operando sem licença ambiental válida terá seu rito de regularização definido em regulamento próprio.” Ora, a lei não pode dar um cheque em branco para um regulamento desse tipo, sem nenhum parâmetro de guia. Veja-se que isso pode também implicar em regras subnacionais, sem respaldo em critérios gerais aplicáveis no plano nacional. Essa previsão conflita com os direitos e deveres estatuídos no artigo 225 da Constituição.

¹⁶² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2025/Msg/Vep/VEP-1097-25.htm. Acesso em: 09/12/2025.

4.9. Graves restrições à participação das autoridades envolvidas e violações de direitos coletivos e difusos – artigos 42, incisos I a III¹⁶³; 43, incisos I a III¹⁶⁴; 44, incisos I a III e §§4º¹⁶⁵ e 10; 46¹⁶⁶; 61¹⁶⁷; e Anexo da Lei nº 15.190/2025

O capítulo da Lei nº 15.190/2025 intitulado “Da Participação das Autoridades Envolvidas” (artigos 42 a 46, incluído o artigo 61 por pertinência temática) possui flagrantes inconstitucionalidades a serem sanadas por esse egrégio Supremo Tribunal Federal. Autoridades envolvidas são os órgãos públicos

¹⁶³ Art. 42. A participação das autoridades envolvidas definidas no inciso III do *caput* do art. 3º desta Lei nos processos de licenciamento ambiental observará as seguintes premissas:

I - não vincula a decisão da autoridade licenciadora;

II - deve ocorrer nos prazos estabelecidos nos arts. 43 e 44 desta Lei;

III - não obsta, no caso de sua ausência no prazo estabelecido, a continuidade da tramitação do processo de licenciamento ambiental nem a expedição da licença; (...)

¹⁶⁴ Art. 43. Observadas as premissas estabelecidas no art. 42 desta Lei, a autoridade licenciadora encaminhará o TR para manifestação da respectiva autoridade envolvida nas seguintes situações:

I - quando nas distâncias máximas fixadas no Anexo desta Lei, em relação à atividade ou ao empreendimento, existir:

a) terras indígenas com a demarcação homologada;

b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de indígenas isolados;

c) áreas tituladas de remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - quando na ADA ou na área de influência direta sugerida da atividade ou do empreendimento existir intervenção em:

a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata;

b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata;

c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata; ou

d) bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata;

III - quando na ADA da atividade ou do empreendimento existir unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto Área de Proteção Ambiental (APA).

¹⁶⁵ Art. 44. Observadas as premissas estabelecidas no art. 42 desta Lei, a manifestação das autoridades envolvidas sobre o EIA/Rima e sobre os demais estudos, planos, programas e projetos ambientais relacionados à licença ambiental ocorrerá nas seguintes situações:

I - quando na AID da atividade ou do empreendimento existir:

a) terras indígenas com a demarcação homologada;

b) área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de indígenas isolados;

c) áreas tituladas de remanescentes das comunidades dos quilombos;

II - quando na AID da atividade ou do empreendimento existir intervenção em:

a) bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata;

b) bens tombados nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, ou legislação correlata;

c) bens registrados nos termos do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, ou legislação correlata; ou

d) bens valorados nos termos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, ou legislação correlata;

III - quando na ADA da atividade ou do empreendimento existir unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, previstas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, exceto APA.

(...)

§ 4º A ausência de manifestação da autoridade envolvida nos prazos previstos nos §§ 2º e 3º deste artigo não obsta o andamento do licenciamento ambiental nem a expedição da licença ambiental.

¹⁶⁶ Art. 46. As autoridades envolvidas e a autoridade licenciadora competente, nos termos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, poderão, mediante instrumentos de cooperação institucional, dispor sobre procedimentos específicos para licenciamentos cujos empreendedores sejam indígenas ou quilombolas, quando as atividades forem realizadas dentro das respectivas terras indígenas ou quilombolas, observadas, em qualquer caso, as normas gerais para o licenciamento ambiental estabelecidas nesta Lei.

¹⁶⁷ Art. 61. O § 3º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 36.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

..... ' (NR)''

responsáveis pela proteção de terras indígenas, territórios quilombolas, territórios de outros povos e comunidades tradicionais, Unidades de Conservação da natureza, patrimônio histórico e cultural e saúde pública, que participam do licenciamento ambiental com função diversa da autoridade licenciadora. Conforme se demonstrará, **a participação dessas autoridades no licenciamento foi significativamente vilipendiada** na Lei nº 15.190/2025, do que resultam **graves violações aos direitos constitucionais** dos povos indígenas (artigo 231 da Constituição), comunidades quilombolas (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT) e outros povos e comunidades tradicionais (artigos 215 e 216 da Constituição), como também aos direitos difusos e coletivos sobre os demais bens jurídicos mencionados (patrimônio histórico e cultural nos artigos 215 e 216 e saúde nos artigos 6º, *caput*, e 196 da Constituição).

Devido à gravidade do risco ao meio ambiente e aos direitos de povos e comunidades tradicionais, ressalta-se desde logo que estudo técnico do Instituto Socioambiental (ISA) mensurou os impactos dos dispositivos ora questionados e concluiu, após minuciosa análise, que eles podem causar danos a um total de 3.000 (três mil) áreas protegidas em todo o Brasil, sendo 259 (duzentos e cinquenta e nove) terras indígenas, 340 (trezentos e quarenta) Unidades de Conservação federais, 847 (oitocentos e quarenta e sete) Unidades de Conservação estaduais e 1.554 (um mil, quinhentos e cinquenta e quatro) territórios quilombolas, que ficariam desprotegidos do licenciamento ambiental, sem quaisquer medidas de prevenção, mitigação e compensação de impactos socioambientais ou de controle do desmatamento. Isso geraria ameaças a uma área similar à do Estado do Paraná.¹⁶⁸

Além disso, trata-se de equívoco prejudicial à segurança jurídica e financeira dos empreendimentos, pois os impactos que deixarão de ser avaliados e endereçados (prevenidos, mitigados ou compensados) pelas autoridades envolvidas não deixarão de ocorrer na prática em razão da sua exclusão do processo de licenciamento. **O resultado será a ampliação da judicialização e a imposição de obrigações ao empreendedor não previstas originalmente**, com risco de majorar sobremaneira o orçamento inicialmente previsto para cada empreendimento, o que pode inclusive gerar sua inviabilidade econômico-financeira.

¹⁶⁸ <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/brasil-pode-perder-o-equivalente-ao-territorio-do-parana-em-florestas-com> - Acesso em 17/12/2025.

Para fins didáticos, apresentamos as inconstitucionalidades relativas a esse tema divididas em dois blocos: o primeiro com as inconstitucionalidades de dispositivos aplicáveis a todas as autoridades envolvidas; e o segundo para abordar violações constitucionais específicas sobre os bens jurídicos e direitos fundamentais protegidos por cada uma das autoridades envolvidas.

4.9.1. Inconstitucionalidades aplicáveis a todas as autoridades envolvidas

Há três regras inconstitucionais previstas pela Lei nº 15.190/2025 que geram grave prejuízo à participação de **todas** as autoridades envolvidas no processo de licenciamento ambiental de uma atividade ou empreendimento. Passamos a abordar esses retrocessos.

4.9.1.a. Exclusão de impactos indiretos sobre terras indígenas, territórios quilombolas e patrimônio histórico e cultural, bem como exclusão de impactos indiretos e diretos sobre Unidades de Conservação

Segundo o artigo 44, incisos I e II, da Lei nº 15.190/2025, excluem-se do licenciamento a avaliação e a exigência de condicionantes sobre os impactos indiretos causados por atividades ou empreendimentos sobre terras indígenas, territórios quilombolas e o patrimônio histórico e cultural, restringindo o licenciamento ambiental aos impactos classificados como diretos.

Num primeiro olhar, o tema pode parecer menor devido ao seu caráter conceitual. Mas não é. Trata-se de equívoco grave com violação direta à Constituição, que afeta milhões de hectares de áreas protegidas em todo o país, além de deixar impactos sociais decorrentes de empreendimentos sem qualquer medida preventiva, mitigadora ou compensatória.

Para compreender o problema, importa repisar os conceitos aplicáveis. Conforme define a própria Lei nº 15.190/2025, impactos diretos são aqueles “impactos de primeira ordem causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental” (artigo 3º, inciso XI), enquanto impactos indiretos são aqueles “de segunda ordem em diante, derivados dos impactos diretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito ao licenciamento

ambiental” (artigo 3º, inciso XII). A Área de Influência Direta (artigo 3º, inciso XV) contempla a área geográfica afetada pelos impactos diretos e a Área de Influência Indireta (artigo 3º, inciso XVI), a área correspondente aos impactos indiretos.

Conforme a melhor orientação científica, não há qualquer sentido em simplesmente excluir do processo de licenciamento a avaliação dos impactos ambientais de natureza indireta, pois **a classificação como direto ou indireto não possui qualquer relação com o grau de importância do impacto.**

Segundo a lição de Luis Enrique Sánchez, referência nacional no tema da avaliação de impactos, “**para certos empreendimentos, os impactos indiretos podem ser tão ou mais importantes que os diretos**” (grifo nosso). E prossegue o professor: “O propósito de distinguir entre tipos de impactos (é) organizar a análise de maneira tal que assegure que serão examinados todos os efeitos possíveis das ações humanas propostas nos ambientes biofísicos e sociais, altamente complexos e dinamicamente interconectados.”¹⁶⁹

Trata-se, portanto, de classificação científica destinada a melhor organizar o endereçamento adequado de todos os impactos ambientais, sendo certo que tanto os impactos diretos como os indiretos, nas palavras de Sánchez, “devem ser considerados na identificação dos impactos, mas não são atributos para avaliação de importância.”¹⁷⁰

Não estão previstas quaisquer ressalvas ou permissões para excluir os impactos ambientais indiretos da análise e da formulação de medidas incluídas nas licenças ambientais. Destaca-se que a Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e sua regulamentação, explicitam que devem ser avaliados e solucionados todos os impactos decorrentes de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Nesse sentido, ao regulamentar a Lei nº 6.938/1981, a Resolução Conama nº 01/1986, em seus artigos 1º e 5º, prevê expressamente que os impactos ambientais a serem avaliados no licenciamento ambiental abrangem tanto os diretos como aqueles qualificados como indiretos:

¹⁶⁹ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.** 3.ª ed. São Paulo, Oficina de Textos, 2020, p. 254-255.

¹⁷⁰ Idem, p. 255.

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, **direta ou indiretamente**, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

(...)

III - Definir os limites da **área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto**, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza. (grifos nossos)

Evidentemente, a mera exclusão de impactos indiretos não significa que, como num passe de mágica, tais impactos deixam de ocorrer. Pelo contrário, os impactos classificados como indiretos continuarão a existir, sendo que sua desconsideração implicará o ajuizamento de ações judiciais para que sejam evitados, mitigados ou compensados, com possibilidade de suspensão da licença, atraso no cronograma de implantação do empreendimento e aumento dos custos originalmente previstos pelo empreendedor, além de insegurança jurídica.¹⁷¹

Sem o endereçamento adequado de todos os impactos ambientais, diretos e indiretos, restará inviável o cumprimento da orientação constitucional pelo desenvolvimento sustentável, com o respeito aos pilares do desenvolvimento econômico, da proteção do meio ambiente e das garantias sociais, nos termos do artigo 170, inciso VI, bem como do artigo 225 da Constituição Federal.

Ademais, com a exclusão dos impactos indiretos, prevê-se que **o ônus** sobre a resolução de conflitos sociais e danos ambientais deles decorrentes **será transferido do empreendedor para o Poder Público** – e, portanto, para toda a sociedade –, incidindo indevidamente sobre o erário público, quando o responsável pelo impacto terá aferido lucro indevido, livrando-se de obrigações decorrentes de sua atividade ou empreendimento.

¹⁷¹ “Se questões desse calibre não forem resolvidas na etapa de *scoping*, então os projetos controversos simplesmente adiarão o debate para etapas posteriores do processo de AIA, ou o transferirão para os tribunais.” In: Idem, p. 130.

Para demonstrar a gravidade da limitação conceitual ora apontada, e sua incompatibilidade com a Constituição Federal, apresentamos, resumidamente, dois exemplos ilustrativos de impactos indiretos que deixariam de ser endereçados pelo empreendedor no licenciamento ambiental:

- (i) Desmatamento e efeito “espinha de peixe” nas estradas da Amazônia: **aproximadamente 95% do desmatamento na Amazônia brasileira acontece em um raio de 5,5 km das estradas, impacto geralmente classificado como indireto.**¹⁷² Com a exclusão dos impactos indiretos do licenciamento, o desmatamento e os impactos sobre áreas protegidas decorrente da instalação, ampliação e pavimentação de estradas na Amazônia passaria a não ser sequer analisado nas avaliações de impacto, bem como deixariam de ser adotadas as medidas necessárias para evitá-los, mitigá-los ou compensá-los; e
- (ii) Indígenas e outros povos e comunidades tradicionais impactadas pelo barramento de rio por usina hidrelétrica: invariavelmente, a instalação de hidrelétricas gera impactos negativos na ictiofauna, o que seria classificado como impacto direto. Já o impacto que essa redução de peixes gera sobre os modos de vida e a segurança alimentar de indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais, é qualificado como indireto. A exclusão dos impactos indiretos do licenciamento ambiental significará a exclusão de medidas destinadas a endereçar soluções para essas comunidades impactadas, deixando-as ao relento, com fome e incerteza sobre o futuro.

É importante atentar que os impactos sobre a vida desses povos e comunidades - os chamados impactos sociais ou socioambientais - muitas vezes são classificados como indiretos. Isso se dá porque, em geral, o impacto ambiental afeta primeiro o meio ambiente para depois gerar consequências sobre as pessoas. No caso de um empreendimento de termelétrica a carvão mineral, por exemplo, um dos

¹⁷² <https://brasil.mongabay.com/2022/10/rede-de-estradas-espalha-arterias-de-destruicao-por-41-da-amazonia-brasileira/> - Acesso em 10/12/2025.

principais impactos diretos é a poluição atmosférica, mas o impacto mais grave é justamente o indireto, que no caso seria a saúde das pessoas afetadas pela poluição atmosférica.

Ademais, para os povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais, o meio ambiente é indissociável de seus modos de vida, uma vez que o território, os elementos naturais e os ciclos ambientais estruturam a alimentação, a saúde, a qualidade de vida, a cultura, a espiritualidade e as formas tradicionais de reprodução física e cultural. Assim, qualquer alteração ambiental representa um impacto substancial sobre a vida desses povos e comunidades, não sendo possível separar, de forma estanque, o dano ambiental de suas consequências sobre as comunidades humanas.

Observa-se ainda que **em nenhuma outra passagem da Lei nº 15.190/2025 consta essa restrição à avaliação dos impactos indiretos das atividades ou empreendimentos**. Pelo contrário, ao disciplinar o conteúdo do EIA, a própria lei reforça a necessidade de a avaliação de impactos ambientais englobar tanto os impactos diretos quanto os impactos indiretos. É o que sobressai do artigo 29 da Lei Geral, por exemplo, que fornece as orientações gerais para a elaboração do EIA:

Art. 29. O EIA deve contemplar:

(...)

III - **diagnóstico** ambiental da ADA e das **áreas de influência direta e indireta** da atividade ou do empreendimento, com a análise integrada dos elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico que podem ser afetados;

IV - **análise dos impactos ambientais** da atividade ou do empreendimento, consideradas as alternativas escolhidas, por meio da identificação, da previsão da magnitude e da interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando-os em negativos e positivos, de curto, médio e longo prazos, temporários e permanentes, considerados seu grau de reversibilidade e suas propriedades cumulativas e sinérgicas, bem como a distribuição dos ônus e dos benefícios sociais e a existência ou o planejamento de outras atividades ou empreendimentos de mesma natureza nas **áreas de influência direta e indireta**; (...) (grifos nossos)

Por essas razões, é inconstitucional a exclusão dos impactos indiretos sobre terras indígenas, territórios quilombolas e o patrimônio histórico e cultural da avaliação de impactos ambientais e da consequente exigência de condicionantes da licença ambiental, por violação aos artigos 170, inciso VI, 225, *caput* e § 1º, incisos

I, II, III, IV, V e VII, 215, 216 e 231 da Constituição Federal e ao artigo 68 do ADCT.

Já no caso das Unidades de Conservação e a participação da respectiva autoridade envolvida, o inciso III do artigo 44 da Lei nº 15.190/2025 chega ao absurdo de excluir da avaliação de impactos ambientais e das condicionantes **tanto os impactos indiretos quanto os próprios impactos diretos**, restringindo o licenciamento ambiental a apenas e tão somente a Área Diretamente Afetada (ADA), a qual pode ser equiparada ao “canteiro de obras”, qualificada na mesma lei como a “área de intervenção direta da atividade ou do empreendimento, necessária para a sua construção, instalação, operação e, quando couber, ampliação e desativação” (artigo 3º, inciso XIII).

Ora, por que apenas e tão somente as Unidades de Conservação não terão nem os impactos indiretos e nem os impactos diretos decorrentes de empreendimentos avaliados e prevenidos? **Qual o fator de *discrimen* que justificaria tal diferenciação?** Obviamente, nenhum. Trata-se de dispositivo nefasto a todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), instituído pela Lei nº 9.985/2000 e amplamente resguardado pela Constituição Federal, no seu artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII.

Trata-se, na realidade, de verdadeiro cheque em branco para que todo e qualquer impacto sobre Unidades de Conservação seja permitido de plano, seja ele direto ou indireto, sem sequer facultar à Administração Pública a mera possibilidade de avaliar e determinar medidas para prevenir os impactos sobre esse bem jurídico que, cabe lembrar, não pertence ao Poder Público, o qual administra o meio ambiente e as Unidades de Conservação em nome da coletividade.

Diante das patentes inconstitucionalidades dos incisos I, II e III do artigo 44 da Lei nº 15.190/2025, pleiteia a declaração da inconstitucionalidade e, caso assim não entenda, seja conferida interpretação conforme a Constituição para que sejam considerados não apenas os impactos diretos, mas também os impactos indiretos para a participação das autoridades envolvidas.

4.9.1.b. Inconstitucionalidade da não vinculação da manifestação da autoridade envolvida e da possibilidade de emissão da licença ambiental por decurso de prazo sem sua avaliação

O inciso I do artigo 42 da Lei nº 15.190/2025 prevê que a manifestação da autoridade envolvida não é vinculativa e, portanto, pode ser simplesmente desconsiderada pela autoridade licenciadora. Por sua vez, o inciso III do artigo 42 e o artigo 44, §4º, estabelecem que a ausência de manifestação da autoridade envolvida não obsta a expedição da licença ambiental.

Neste ponto, interessa considerar as razões de veto do Presidente da República:

“Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo viola o art. 23, caput, inciso VI, combinado com o art. 225, § 1º, inciso I, da Constituição, ao esvaziar a atuação do Poder Público na proteção de unidades de conservação. O caput do art. 42 do Projeto de Lei menciona os órgãos gestores como autoridades envolvidas, mas retira o caráter vinculante de seus posicionamentos a respeito de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores. Além disso, **a proposição contraria o interesse público ao dificultar a avaliação de riscos ambientais e sociais complexos, que, por vezes, demandam prazos superiores ao estabelecido. A proposição determina, ainda, que tais avaliações devem ser desconsideradas no processo de licenciamento, mesmo quando necessárias para salvaguardar o meio ambiente e a sociedade, o que enfraqueceria a proteção aos direitos fundamentais e específicos de povos e comunidades tradicionais.**” (grifos nossos)

Novamente, aqui as regras são inconstitucionais. No que toca ao inciso I do artigo 42, os pareceres das autoridades envolvidas não terão caráter vinculante, o que **permite que os órgãos licenciadores, sem competência para dispor sobre as temáticas atribuídas às autoridades envolvidas, desconsiderem conclusões dos órgãos públicos com atribuição legal para tanto.**

Como exemplo de consequência desta disposição, basta imaginar a esdrúxula situação na qual, ao avaliar os impactos de um empreendimento sobre terras indígenas, a decisão do órgão ambiental municipal teria prevalência sobre a decisão da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), que representa a União em matéria de terras indígenas, com competência legalmente atribuída pela Lei nº 5.371/1967 e outros diplomas legais.

A mesma conclusão é encontrada na Nota Técnica da Sociedade de Arqueologia Brasileira (SAB), que analisou especificamente a regra da não vinculação da manifestação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) como autoridade envolvida competente para analisar o tema do patrimônio histórico e cultural no licenciamento ambiental:

“Ora, se a decisão da autoridade envolvida não vincula a decisão do órgão ambiental, tem-se que **este poderá autorizar a instalação e operação do empreendimento, ainda que exista manifestação conclusiva que indique a necessidade de alteração da ADA para fins de preservação in situ de sítios arqueológicos, ou para que a pesquisa arqueológica proceda aos procedimentos corretos e tempestivos de salvamento arqueológico.** Trata-se, portanto, de **invasão de competência** que deveria estar limitada pelos referidos dispositivos, submetendo a decisão do órgão licenciador às conclusões apresentadas pelas autoridades envolvidas. Com base nisso, enfatiza-se que a redação dos Incisos II dos Arts. 39 e 40 e dos Incisos I e III do Art. 38 é inadequada e resultará em judicialização, incluindo inúmeras tutelas de urgência e outras **ações relacionadas ao evitamento de dano ao patrimônio arqueológico caso o texto não seja modificado.**”¹⁷³ (grifos nossos)

Uma recomendação do Ministério Público Federal elucida bem a relevância da necessidade de se respeitarem as competências atribuídas a cada uma das autoridades envolvidas, *in verbis*:

“Que as manifestações da FUNAI, FCP e IPHAN são **imprescindíveis para informar o licenciamento ambiental acerca dos impactos causados aos povos indígenas, comunidades negras e ao patrimônio cultural brasileiro;** Que as manifestações da FUNAI, FCP e IPHAN, no curso dos processos de licenciamento, **não constituem mera formalidade, mas possuem um caráter efetivamente substantivo, necessário à formação de um ato jurídico válido, expresso na licença ambiental.**”¹⁷⁴ (grifos nossos)

Por seu turno, o inciso III do mesmo artigo 42 **permite o absurdo de que a licença ambiental seja emitida por decurso de prazo sem a oitiva das autoridades envolvidas**, designadas no processo de licenciamento ambiental devido aos impactos de um empreendimento sobre povos indígenas, comunidades

¹⁷³ https://www.sabnet.org/informativo/view?TIPO=1&ID_INFORMATIVO=1212 - Acesso em 17/12/2025.

¹⁷⁴ <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu-departamentos/dpa/legislacao/recomendacao-02-2016.pdf> - Acesso em 17/12/2025.

quilombolas, Unidades de Conservação, o patrimônio histórico e cultural ou a saúde.

Pela regra, mesmo se um empreendimento causar significativo impacto ambiental sobre povos indígenas, por exemplo, o órgão licenciador (de qualquer ente federativo) poderá emitir a licença ambiental sem sequer ouvir a Funai caso seja ultrapassado o prazo para a sua manifestação, ocasionando danos irreversíveis às comunidades indígenas, sem qualquer avaliação prévia de impacto ou adoção de medida preventiva, mitigadora ou compensatória.

Ao se pronunciar sobre proposta legislativa com similar finalidade, o professor Paulo Affonso Leme Machado afirmou: “É a introdução do ‘quem cala consente’. Não se investe na administração ambiental. Sem funcionários, tudo passará pelo decurso do prazo. É um atrevimento contra o direito constitucional a um meio ambiente sadio e equilibrado.”¹⁷⁵

Como essas regras são aplicáveis a todas as autoridades envolvidas, sua inconstitucionalidade decorre de violação não apenas aos artigos 170, inciso VI, e 225, *caput* e § 1º, incisos I, II, III, IV, V e VII, por risco grave contra o meio ambiente e suas Unidades de Conservação, mas também de violação aos artigos 215 e 216, por ameaça ao patrimônio histórico e cultural e aos povos e comunidades tradicionais; ao artigo 231, por violação aos direitos dos povos indígenas; ao artigo 68 do ADCT, por afronta aos direitos das comunidades quilombolas; e ao artigo 37, por afrontar princípios basilares da Administração Pública como a razoabilidade, legalidade, moralidade e eficiência.

Diante disso, deve ser declarada a inconstitucionalidade da integralidade dos incisos I e III do artigo 42 e do §4º do artigo 44 da Lei nº 15.190/2025.

¹⁷⁵Professor de direito ambiental comenta projeto no Senado. Folha de São Paulo. 16/02/2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/paineldeleitor/2016/02/1739862-professor-de-direito-ambiental-comenta-projeto-no-senado.shtml>>. Acesso em: 23/12/2025.

4.9.1.c. Anexo com metragens ínfimas e sem lastro técnico para definir “áreas de impacto presumido”, minorando significativamente as metragens aplicadas pela legislação anterior

Igualmente inconstitucional e com graves consequências para o meio ambiente e as populações afetadas por empreendimentos é a inserção de um Anexo à Lei nº 15.190/2025 para pré-definir os limites de distância a serem utilizados para estabelecer se terras indígenas, territórios quilombolas, Unidades de Conservação e o patrimônio histórico e cultural localizados no entorno de empreendimentos devem, ou não, ser objeto de avaliação de impacto ambiental pela respectiva autoridade envolvida e se podem, ou não, ser objeto de exigência de condicionantes.

O Anexo da Lei Geral reduz drasticamente as metragens de áreas de impacto presumido atualmente aplicadas às terras indígenas e territórios quilombolas, disciplinadas pela Portaria Interministerial nº 60/2015¹⁷⁶. Além disso, o §10 do artigo 44 da Lei Geral dá a entender, ao se referir aos incisos I, II e III do mesmo artigo, que as distâncias também são aplicáveis ao patrimônio cultural e às Unidades de Conservação. A redação é pouco clara, uma vez que o Anexo trabalha com distância (km) e o §10 do artigo 44 se refere a área¹⁷⁷. Vale lembrar, também, que o artigo 43, inciso I, se refere à distância e não à área para fins de utilização do Anexo.

Segundo Nota Técnica¹⁷⁸ elaborada pelos professores Luis Enrique Sánchez (Universidade de São Paulo), Alberto Fonseca (Universidade Federal de Ouro Preto) e Marcelo Montaño (Universidade de São Paulo, *campus São Carlos*): “o Anexo é um exemplo de inserção ‘tosca’ de falsa objetividade, que na prática tem grandes chances de desencadear judicialização, tendo em vista que os valores apresentados são absolutamente arbitrários e desprovidos de qualquer embasamento.”

¹⁷⁶ <https://www.google.com/url?q=https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/malaria/legislacao/portaria-interministerial-no-60-2015/view&sa=D&source=docs&ust=1765404021933328&usg=AOvVaw38YV5Ob8PMmRNPYZKhbWkR> - Acesso em 10/12/2025.

¹⁷⁷ Art. 44 (...)

§ 10. As áreas previstas nos incisos I, II e III do *caput* deste artigo devem ser observadas ainda que maiores ou menores que as áreas de impacto presumido constantes do Anexo desta Lei.

¹⁷⁸ https://avaliacaodeimpacto.org.br/NotaTecnica/NotaTecnica2_PL_LicAmb.pdf - Acesso 18/12/2025.

A comparação entre as metragens aplicadas até agora e aquelas previstas no Anexo da Lei nº 15.190/2025 demonstra que **houve significativa redução das metragens aplicadas historicamente no Brasil a serem consideradas para efeitos de avaliação dos impactos sobre terras indígenas e territórios quilombolas**. Nessa perspectiva, a distância a ser considerada para a implantação de rodovias na Amazônia constante da referida portaria é de **40km**, enquanto o Anexo da Lei nº 15.190/2025 prevê apenas **15km**. Como já referido acima, trata-se da **modalidade de empreendimento que mais gera desmatamento na Amazônia Legal**. Confiram-se outros exemplos de redução das metragens na tabela comparativa abaixo:

	Anexo da Portaria Interministerial 60/2015 (Amazônia Legal)	Anexo da Lei nº 15.190/2025 (Bioma Amazônia)
Rodovias	40km	15km
Linhos de transmissão	8km	5km
Portos, Termoelétricas e Mineração	10km	8km
Hidrelétricas	40km	30km

Diante da redução aleatória e sem lastro científico das distâncias aplicáveis para consideração dos impactos sobre terras indígenas e territórios quilombolas, poderá haver exclusão de muitas comunidades na avaliação de impactos ambientais. Na verdade, o pior é que os impactos nessas áreas deixarão de ser prevenidos, mitigados ou compensados por meio das condicionantes ambientais.

Assim, o artigo 43, inciso I; artigo 44, §10º e o Anexo da Lei nº 15.190/2025 são inconstitucionais por violação ao artigo 170, inciso VI, artigo 225, *caput* e § 1º, incisos I, II, III, IV, V e VII, artigos 215 e 216, artigo 231 da Constituição Federal e ao artigo 68 do ADCT. Pleiteamos a inconstitucionalidade dos dispositivos ou, caso assim não entenda, seja conferida interpretação conforme a Constituição para que haja oitiva das autoridades envolvidas em todas as terras indígenas e territórios quilombolas que estejam na área de influência da atividade e

do empreendimento, direta ou indireta, bem como os bens do patrimônio cultural, as Unidades de Conservação e outras áreas tuteladas pela legislação específica.

4.9.2. Violações constitucionais específicas sobre os bens jurídicos e direitos fundamentais protegidos por cada uma das autoridades envolvidas

4.9.2.a. Povos indígenas e comunidades quilombolas

Os artigos 43, inciso I, alíneas “a” e “c”, e 44, inciso I, alíneas “a” e “c” da Lei nº 15.190/2025 padecem de inconstitucionalidade material, pois determinam, em retrocesso inaceitável, que a Funai e o Incra somente se manifestarão no licenciamento ambiental nos casos de afetação a terras indígenas **homologadas**, área que tenha sido objeto de portaria de interdição em razão da localização de indígenas isolados e áreas **tituladas** de comunidades quilombolas, reduzindo de forma significativa a participação de órgãos essenciais à proteção e fiscalização.

Nas suas razões de veto, o Presidente da República traz:

“Embora se reconheça a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade, pois ao limitar a consulta às autoridades envolvidas apenas a respeito das terras indígenas com demarcação homologada e das áreas tituladas de remanescentes de comunidades quilombolas, viola os direitos territoriais já reconhecidos constitucionalmente a esses povos e comunidades, independentemente da conclusão do processo de formalização fundiária. Essa restrição contraria expressamente o art. 231 da Constituição e a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4903, da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709, da Petição nº 3.388/RR e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239, que reconheceram o caráter declaratório do direito à terra das populações tradicionais, com efeitos retroativos, bem como a inconstitucionalidade de condicionar-lo à homologação ou à titulação estatal. Ao vincular a consulta às autoridades envolvidas apenas quando há decreto presidencial de homologação de terra indígena ou de território quilombola, a proposição representa evidente retrocesso aos direitos dos povos indígenas e das comunidades quilombolas, especialmente considerando que grande parte de suas terras ainda não alcançou essa fase no processo de demarcação ou de titulação.” (grifos nossos)

Dessa forma, o dispositivo exclui a obrigatoriedade, para fins de licenciamento ambiental, de manifestação da Funai e do Incra quando os territórios indígenas e quilombolas afetados pelo empreendimento não tiverem sido devidamente regularizados, com a demarcação aos indígenas e titulação aos quilombolas.

Essa restrição contraria a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da ADC 42 e das ADIs 4901, 4902 e 4903 reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivos do Código Florestal que limitavam direitos de indígenas e quilombolas às situações em que os territórios estivessem com a demarcação homologada ou titulados. Segundo o acórdão:

“Apenas no tocante à exigência de titulação e demarcação de terras indígenas e demais territórios de ocupação tradicional (como, por exemplo, os territórios de remanescentes de quilombos), para fins de obtenção da equiparação pretendida pelo legislador, **inexiste respaldo constitucional**, porquanto a demarcação é providência de natureza declaratória que se limita a chancelar o direito originário e preexistente, a teor do artigo 231 da Constituição Federal.

Nessa mesma linha, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reconheceu aos remanescentes das comunidades quilombolas a propriedade definitiva das terras por eles ocupadas: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Assim, **impõe-se a declaração da inconstitucionalidade dos termos “demarcadas” e “tituladas”**, constantes do parágrafo único do art. 3º da Lei n. 12.651/2012.

Portanto, a distinção feita no art. 3º, parágrafo único, Lei nº 12.651/2012, **viola frontalmente a Constituição Federal, que reconhece aos índios e aos povos tradicionais, independentemente de qualquer formalidade, as terras que tradicionalmente ocupam e os direitos que disso decorrer**, dentre eles a incidência de regime ambiental diferenciado. Pelo exposto, **entendo inconstitucionais as expressões “demarcadas” e “tituladas”** do art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 12.651/2012.” (grifos nossos)

O mesmo entendimento dessa egrégia Suprema Corte consta do acórdão que julgou a ADI 7008. Confira-se:

“Também a proteção às terras ocupadas por comunidades tradicionais e de remanescentes quilombolas é essencial à preservação de sua identidade e seus “modos de criar, fazer e viver” (arts. 215 e 216 da Constituição; art. 68 do ADCT e Convenção nº 169 da OIT). É **inconstitucional a concessão dessas áreas, pelo Estado, à iniciativa privada, para exploração florestal madeireira e do ecoturismo, **independentemente do status de regularização fundiária e da morosidade do Estado em efetivar seu dever de demarcá-las e protegê-las.**” (grifos nossos)**

Nos julgados deste egrégio Tribunal, ficou assentado que a proteção constitucional aos povos indígenas e aos quilombolas abrange todas as áreas de ocupação tradicional, independentemente da conclusão formal dos processos de regularização fundiária, sendo inconstitucional qualquer norma que esvazie a atuação institucional destinada à salvaguarda dos direitos e territórios de indígenas e quilombolas.

Quanto aos indígenas, destaca-se que no julgamento do caso Raposa Serra do Sol (Pet 3.388/RR) e no Tema 1031, de Repercussão Geral, foi firmada a tese de que a demarcação constitui ato meramente declaratório, uma vez que os direitos territoriais indígenas possuem natureza originária, anterior à própria formação do Estado brasileiro.

No que diz respeito aos quilombolas, este egrégio Supremo Tribunal consignou na ementa do acórdão da ADI 3239 que o direito constitucional quilombola “(...) é direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotado de eficácia plena e aplicabilidade imediata”.

Diante da natureza jurídica e constitucional dos direitos fundamentais de indígenas e quilombolas, é flagrantemente inconstitucional a Lei nº 15.190/2025 condicionar a manifestação da Funai e do Incra aos empreendimentos que afetem territórios indígenas com demarcação homologada e quilombolas titulados, excluindo direitos e garantias daqueles povos e comunidades que não tiveram a sorte de ter seus territórios tradicionais finalmente regularizados pelo Estado.

Diante desse contexto, 288 (duzentos e oitenta e oito)¹⁷⁹ terras indígenas pendentes de homologação e 2.014 (dois mil e quatorze)¹⁸⁰ territórios quilombolas pendentes de titulação serão excluídos dos processos de licenciamento ambiental por ausência de regularização fundiária.

A significativa morosidade do Estado brasileiro em demarcar terras indígenas e titular territórios quilombolas não pode impedir que Incra e Funai sejam consultados e se manifestem quanto aos impactos de empreendimentos que afetem quilombolas e indígenas. Essas comunidades não podem ter seus direitos esvaziados pela omissão estatal.

Diante desse cenário, os povos indígenas e as comunidades quilombolas que ainda aguardam o reconhecimento de seus direitos territoriais serão duplamente afetados pelos dispositivos ora questionados: de um lado, o Estado não efetiva seu direito fundamental ao território tradicional, garantido constitucionalmente; de outro, a Lei nº 15.190/2025 considera esses mesmos territórios inexistentes para fins de licenciamento ambiental e utiliza justamente a omissão estatal como parâmetro de exclusão.

Trata-se, ademais, de equívoco prejudicial à segurança jurídica e financeira de empreendimentos, pois os impactos sobre os territórios pendentes de reconhecimento não deixarão de ocorrer, mas não serão endereçados pelo licenciamento. O resultado será a ampliação da judicialização e a imposição de obrigações ao empreendedor não previstas originalmente.

Deve ser dito, ainda, que o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil (OIT 2024)*, que reconheceu 171 (cento e setenta e uma) comunidades quilombolas como vítimas de violações graves a seus territórios tradicionais e direitos fundamentais. A Corte estabeleceu que o Estado: (i) não cumpriu sua obrigação de delimitar, demarcar, titular e desintrusar o território quilombola; (ii) concedeu títulos individuais em vez de reconhecer a propriedade coletiva; e (iii) deixou de

¹⁷⁹ Segundo dados do Instituto Socioambiental, há no Brasil 288 terras indígenas pendente de regularização e em diferentes estágios do procedimento administrativo. Sendo 170 as terras em processo de identificação, 33 as identificadas, 71 declaradas e 535 homologadas e reservadas. Além disso, pendem de regularização outras 14 reservas indígenas. Conforme informação disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/brasil>

¹⁸⁰ Dados do INCRA informam que tramitam junto à autarquia 2.014 procedimentos administrativos tendentes à titulação de territórios quilombolas, conforme informação disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Processosabertos_quadro_atual.pdf

garantir o pleno uso e gozo do território pelas comunidades. Assim, a sentença demonstra que os impactos atingiram amplamente as comunidades, produzindo efeitos diretos (como deslocamentos e perda do uso territorial) e indiretos (como limitações culturais, ambientais e sociais), e que a necessidade de tratar os impactos não depende de prévia regularização fundiária do território.

Diante do exposto, não se pode chegar a outra conclusão que não seja o da violação ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que a ausência de proteção a indígenas, quilombolas, ao meio ambiente e aos bens culturais frente a impactos de empreendimentos tem o potencial de inviabilizar a concretização de direitos fundamentais cuja proteção foi expressamente prevista na Constituição. Ao mesmo tempo, violam-se os princípios constitucionais da prevenção e precaução em matéria ambiental (artigo 225 da Constituição), da razoabilidade (artigo 37 da Constituição) e da segurança jurídica.

Esse egrégio Supremo Tribunal Federal tem reconhecido reiteradamente a centralidade dos tratados internacionais de direitos humanos para a proteção dos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais. No julgamento da ADI 3239/DF, ao analisar o decreto que regulamenta o artigo 68 do ADCT, a Corte destacou que o regime jurídico dos quilombos deve ser interpretado à luz do sistema internacional de proteção aos direitos étnicos, culturais e territoriais, consolidando o que a doutrina denomina de “jurisprudência dos direitos étnicos”. Essa abordagem estabelece que a Constituição de 1988 não pode ser compreendida de forma isolada, mas sim de forma integrada às normas internacionais das quais o Brasil é signatário, especialmente aquelas voltadas à proteção de grupos tradicionais, à autodeterminação e ao pluralismo cultural.

Nesse sentido, destacam-se, entre outros instrumentos: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), que assegura a proteção dos modos de vida e das práticas culturais como direitos humanos fundamentais; a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (1989), que reconhece os povos indígenas, quilombolas e tradicionais como portadores de formas próprias de organização social e territorial; e a Convenção da Diversidade Biológica (1992), que determina a valorização dos conhecimentos tradicionais associados ao uso da biodiversidade, protegendo as bases materiais e territoriais necessárias à sua reprodução.

Em conjunto, esses instrumentos formam um bloco normativo de proteção reforçada, que exige do Estado brasileiro não apenas abstenção de violações, mas ações positivas para garantir a integridade territorial, cultural e ambiental dos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais. Em razão disso, qualquer legislação interna que restrinja, dificulte ou condicione o exercício de direitos dessas populações tradicionais à conclusão definitiva dos processos de regularização fundiária de seus territórios - a cargo do Estado - deve ser declarada inconstitucional, como é o caso dos artigos 43, inciso I, alíneas “a” e “c”, e 44, inciso I, alíneas “a” e “c” da Lei nº 15.190/2025.

A inobservância das normas internacionais não é apenas um descumprimento diplomático, mas sim uma inconstitucionalidade material, pois esse egrégio STF já consolidou seu entendimento no sentido de que os direitos étnicos-identitários devem ser lidos em conformidade com o sistema internacional de direitos humanos.

Do exposto, requer-se a declaração de inconstitucionalidade do artigo 43, incisos I, alíneas “a” e “c”, da Lei nº 15.190/2025, por transgressão aos direitos fundamentais garantidos aos povos indígenas e comunidades quilombolas, notadamente protegidos pelos artigos 216 e 231 da Constituição Federal, bem como o artigo 68 do ADCT; ou que seja conferida interpretação conforme a Constituição, para que haja oitiva das autoridades envolvidas em todas as terras indígenas e territórios quilombolas que estejam na área de influência da atividade e do empreendimento, direta ou indireta.

4.9.2.b. Patrimônio cultural

Os artigos 43, inciso II, alínea “a”, e 44, inciso II, alínea “a”, da Lei Geral, dispõem que a autoridade licenciadora deverá notificar a autoridade envolvida - no caso, o Iphan - quando na ADA ou na AID da atividade ou empreendimento existir intervenção em sítios arqueológicos (“bens culturais protegidos pela Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, ou legislação correlata”). Para que a autoridade licenciadora possa verificar essa intervenção, ela deve consultar as bases de dados oficiais de cadastro de sítios arqueológicos do Iphan.

Ocorre que uma parcela significativa dos sítios arqueológicos do país não são cadastrados, georreferenciados ou mesmo conhecidos. Para se ter a medida, segundo o Iphan, existem 9.927 sítios arqueológicos cadastrados, porém não incorporados a nenhuma base de dados georreferenciada, devido à ausência de informações geoespaciais. Ademais, os bens arqueológicos encontram-se frequentemente enterrados, ou mesmo que ainda não estejam, possuem manifestação discreta. Por isso, até mesmo a simples identificação de um sítio arqueológico pode requerer conhecimentos e estudos especializados. A propósito, a maior parte dos 39.127 (trinta e nove mil, cento e vinte e sete) sítios arqueológicos contemplados na base georreferenciada do Iphan foram cadastrados no âmbito de licenciamentos ambientais, pois até então não eram conhecidos.

A Constituição Federal dispõe que os sítios arqueológicos são bens da União e integram o patrimônio cultural brasileiro. Em conformidade com a Lei nº 3.924/1961, artigo 3º, é proibida a destruição dos sítios arqueológicos “antes de serem devidamente pesquisados”. Trata-se de uma proteção *ex vi legis*, que não depende de qualquer cadastro ou ato administrativo específico, mas unicamente do enquadramento do sítio na definição legal de sítio arqueológico, prevista no artigo 3º da mesma lei.

Desta forma, por mais que a redação final dos artigos 43, inciso II, alínea “a”, e 44, inciso II, alínea “a”, não exija expressamente que os sítios arqueológicos estejam cadastrados (uma vez que sua proteção legal independe de cadastro), a sistemática adotada tem como consequência prática que **o Iphan somente será notificado para intervir se a autoridade licenciadora** (que não possui atribuição ou expertise técnica na matéria) **constatar a sobreposição com sítios arqueológicos previamente cadastrados**, que já constem na base de dados oficial. Esta restrição possibilita que as obras e a operação do empreendimento ocorram sem qualquer medida protetiva aos sítios arqueológicos que não estejam previamente cadastrados, os quais ficam expostos à destruição física imediata e irreversível, antes de serem devidamente pesquisados.

O Iphan é o órgão federal responsável por executar as políticas de proteção e preservação do patrimônio cultural, conforme previsto nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal. A atuação da autarquia visa à efetivação dos direitos coletivos culturais, garantindo a preservação do patrimônio histórico-cultural, material e

imaterial fruto da diversidade cultural do povo brasileiro¹⁸¹. Assim, a existência e o funcionamento eficaz do Iphan são centrais para a cláusula constitucional de proteção ao patrimônio cultural, sendo instrumento de efetivação dos artigos 215 e 216 da Constituição.

Esta egrégia Corte reconheceu o valor técnico e institucional do Iphan em diversas decisões. Em casos recentes, como os julgamentos dos atos antidemocráticos de 08/01/2023, os laudos técnicos do órgão foram fundamentais para comprovar o dano qualificado ao patrimônio cultural tombado, o que evidencia sua autoridade na proteção desse direito fundamental coletivo¹⁸².

¹⁸¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2025.

¹⁸² Ementa: PENAL E PROCESSO PENAL. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO PERMITE A PROPAGAÇÃO DE IDEIAS CONTRÁRIAS À ORDEM CONSTITUCIONAL E AO ESTADO DEMOCRÁTICO (CF, ARTIGOS 5º, XLIV, E 34, III E IV), TAMPOUCO A REALIZAÇÃO DE MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS VISANDO À RUPTURA DO ESTADO DE DIREITO, POR MEIO DE GOLPE DE ESTADO COM INDUZIMENTO E INSTIGAÇÃO À INTERVENÇÃO MILITAR, COM A EXTINÇÃO DAS CLÁUSULAS PÉTREAS CONSTITUCIONAIS, DENTRE ELAS A QUE PREVÊ A SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ARTIGO 60, § 4º), COM A CONSEQUENTE INSTALAÇÃO DO ARBÍTRIO. ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS DE 8/1. CONFIGURAÇÃO DE CRIMES MULTITUDINÁRIOS E ASSOCIAÇÃO CRIMINOSA ARMADA (CP, ART. 288 P.U) PARA A PRÁTICA DOS DELITOS DE ABOLIÇÃO VIOLENTA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO (CP, ART. 359-L), GOLPE DE ESTADO (CP, ART. 359-M), DANO QUALIFICADO (CP, ART. 163, P. U, I, II, III e IV), DETERIORAÇÃO DO PATRIMÔNIO TOMBADO (ART. 62, I, DA LEI 9.605/1998), DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCAS DA MATERIALIDADE E AUTORIA DELITIVAS. AÇÃO PENAL PROCEDENTE. 1. Competência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para processamento e julgamento da presente ação penal, em face de evidente conexão entre as condutas denunciadas e aquelas investigadas no âmbito mais abrangente dos procedimentos envolvendo investigados com prerrogativa de foro. Preliminar rejeitada. Precedentes: APs 1.060, 1.502, 1.183 (j. Plenário 13/9/2023 e 14/9/2023); 1.109, 1.413, 1.505 (j. SV 16/9/2023 a 2/10/2023); 1.116, 1.171, 1.192, 1.263, 1.498 e 1416 (j. SV 6/10/2023 a 16/10/2023) Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. 2. Rejeitada a preliminar relativa à suspeição dos Ministros dessa CORTE SUPREMA. Pedido extemporâneo. Ausência de razões objetivas na fundamentação do pedido. Precedentes: APs 1060 (j. Plenário 13/09/2023 e 14/09/2023), 1.116 e 1.192 (j. SV 6/10/2023 a 16/10/2023). 3. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial. Presentes os requisitos do artigo 41 do Código de Processo Penal e a necessária justa causa para a ação penal (CPP, art. 395, III), analisada a partir dos seus três componentes: tipicidade, punibilidade e viabilidade, de maneira a garantir a presença de um suporte probatório mínimo a indicar a legitimidade da imputação, sendo traduzida na existência, no inquérito, de elementos sérios e idôneos que demonstrem a materialidade do crime e de indícios razoáveis de autoria. Pleno exercício do direito de defesa garantido. Precedentes: APs 1.060, 1.502, 1.183 (j. Plenário 13/9/2023 e 14/9/2023); 1.109, 1.413, 1.505 (j. SV 16/9/2023 a 2/10/2023); 1.116, 1.171, 1.192, 1.263, 1.498; e 1416 (j. SV 6/10/2023 a 16/10/2023) Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. 4. ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS de 08/01/2023 e o contexto dos crimes multitudinários. Autoria e materialidade do crime de abolição violenta do Estado Democrático de Direito (CP, Art.359-L) comprovadas. Invasão do Palácio do Planalto, inclusive por grupo autodenominado patriotas, do qual a ré fazia parte, que procedeu com violência e grave ameaça contra as forças policiais de maneira orquestrada, tentando abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais. Precedentes: APs 1.060, 1.502, 1.183 (j. Plenário 13/9/2023 e 14/9/2023); 1.109, 1.413, 1.505 (j. SV 16/9/2023 a 2/10/2023); 1.116, 1.171, 1.192, 1.263, 1.498, e 1416 (j. SV 6/10/2023 a 16/10/2023) Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. 5. ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS de 08/01/2023 e o contexto dos crimes multitudinários. Autoria e materialidade do crime de golpe de Estado (CP, Art. 359-M) comprovadas. Conduta da ré, mediante associação criminosa armada (CP, art. 288, p.u), que, pleiteando, induzindo e instigando a decretação de intervenção militar, por meio de violência, tentou depor o governo legitimamente constituído e democraticamente eleito em 30/10/2022, diplomado pelo TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL em 12/12/2022 e empossado perante o CONGRESSO NACIONAL em 1º de janeiro de 2023. Precedentes: AP's 1.060, 1.502, 1.183 (j. Plenário 13/9/2023 e 14/9/2023), 1.109, 1.413, 1.505 (j. SV 16/9/2023 a 2/10/2023), 1.116, 1.171, 1.192, 1.263, 1.498 e 1416 (j. SV 6/10/2023 a 16/10/2023) Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. 6. Lastro de destruição. Laudo **Relatório Preliminar de Vistoria do IPHAN: danos**

Segundo o Decreto-Lei nº 25/1937, o ato administrativo de tombamento possui natureza constitutiva. Desta forma, um bem somente era considerado integrante do “patrimônio histórico e artístico nacional” após ser inscrito em um dos quatro livros de tombo (Decreto-Lei nº 25/1937, artigo 1º, §1º), exigência corroborada pelo regime jurídico do patrimônio previsto nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969. No entanto, a Constituição Federal de 1988 mudou radicalmente este tratamento, ao dispor que o “patrimônio cultural brasileiro” é constituído pelos bens materiais e imateriais “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (artigo 216, *caput*), independentemente de tombamento ou de qualquer ato administrativo de natureza constitutiva. Com isso, os bens culturais passaram a desfrutar de

consideráveis e vultuosos no interior, exterior e patrimônio cultural do Palácio do Planalto, do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e do Congresso Nacional. Depoimentos das testemunhas. Laudo pericial relativo ao conteúdo do celular apreendido. 7. Crime de dano qualificado pela violência e grave ameaça, com emprego de substância inflamável, contra o patrimônio da União e com considerável prejuízo para a vítima (art. 163, parágrafo único, I, II, III e IV do Código Penal), e de deterioração do patrimônio tombado (art. 62, I, Lei 9.605/1998). Estrutura dos prédios públicos e patrimônio cultural depredados. Materialidade e autoria delitiva comprovadas pelas imagens e vídeos juntados pela acusação, depoimento das testemunhas, relatório de danos ao patrimônio do Senado Federal, **Relatório Preliminar de Vistoria do IPHAN. Prejuízo material estimado supera a cifra de R\$25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais).** 8. **Crime de associação criminosa armada (art. 288 do Código Penal).** Materialidade e autoria delitiva comprovadas. Propósito criminoso amplamente difundido e conhecido anteriormente. Manifestantes induziam e instigavam as Forças Armadas à tomada do poder. Acampamento na frente do Quartel General do Exército em Brasília com complexa estrutura organizacional. Estabilidade e permanência comprovados. 9. CONDENAÇÃO da ré VALÉRIA GOMES MARTINS VILLELA BONILLO pela prática do crime previsto no art. 359-L, do Código Penal (abolição violenta do Estado Democrático de Direito), à pena de 5 (cinco) anos de reclusão; pela prática do crime previsto no art. 359-M, do Código Penal (golpe de estado), à pena de 6 (seis) anos e 6 (seis) meses de reclusão; pela prática do crime previsto no art. 163, parágrafo único, incisos I, II, III e IV do Código Penal (dano qualificado), à pena de 1 (um) ano e 6 (seis) meses de detenção e 50 (cinquenta) dias-multa; pela prática do crime previsto no art. 62, I, da Lei 9.605/1998 (deterioração do patrimônio tombado), à pena de 1 (um) ano e 6 (seis) meses de reclusão, e 50 (cinquenta) dias-multa; e pela prática do crime previsto no art. 288, Parágrafo Único, do Código Penal (associação criminosa armada), à pena de 2 (dois) anos de reclusão. 10. Pena total fixada em relação à ré VALÉRIA GOMES MARTINS VILLELA BONILLO em 16 (dezesseis) anos e 6 (seis) meses, sendo 15 (quinze) anos de reclusão e 1 (um) ano e 6 (seis) meses de detenção, e 100 (cem) dias-multa, cada dia multa no valor de 1/3 (um terço) do salário mínimo, em regime inicial fechado para o início do cumprimento da pena. 11. Pena. Art. 359-L do Código Penal. Ausência de formação de maioria. Prevalência de voto médio proferido pelo Ministro CRISTIANO ZANIN, para aplicação da pena de 5 (cinco) anos de reclusão ao crime previsto no art. 359-L do Código Penal (abolição violenta do Estado Democrático de Direito). 12. Condenação ao pagamento de indenização mínima (Art. 387, IV, do Código de Processo Penal) a título de resarcimento dos danos materiais e danos morais coletivos. A condenação criminal pode fixar o valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, incluindo nesse montante o valor do dano moral coletivo. Precedentes. Valor mínimo indenizatório a título de danos morais coletivos de R\$30.000.000,00 (trinta milhões de reais), a ser adimplido de forma solidária, em favor do fundo a que alude o art. 13 da Lei 7.347/1985. 13. AÇÃO PENAL TOTALMENTE PROCEDENTE. (AP 1388, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 06-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-04-2024 PUBLIC 03-04-2024).

(RE 1222920 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 20-03-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 30-03-2020 PUBLIC 31-03-2020).

proteção jurídica mesmo que não tenham sido acautelados, de modo que o tombamento se tornou um instrumento de proteção adicional¹⁸³.

Desta forma, os artigos 43, inciso II, alíneas “b” e “c”, e 44, inciso II, alíneas “b” e “c”, ao restringirem, de maneira peremptória, a intervenção do Iphan à ocorrência de bens culturais previamente tombados ou registrados, negam proteção ao patrimônio cultural que não esteja previamente acautelado, reduzindo o alcance da norma prevista no artigo 216, *caput*, da Constituição. É relevante considerar que tal restrição possui impacto desproporcional sobre grupos historicamente vulnerabilizados, como povos indígenas e comunidades quilombolas, uma vez que a política patrimonial brasileira, executada pelo Iphan, priorizou historicamente o acautelamento do patrimônio edificado, notadamente a arquitetura colonial e monumentos da religiosidade católica.

Até 2024, 88% dos 1.225 bens tombados pelo órgão federal correspondiam ao patrimônio edificado¹⁸⁴. Outro exemplo é que apenas em 2023 o Iphan regulamentou a norma constitucional prevista no artigo 216, §5º, que promoveu o tombamento de “todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. Diante desse histórico, a maior parte dos bens culturais dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais não se encontram tombados ou registrados. Portanto, os artigos 43, inciso II, alíneas “b” e “c”, e 44, inciso II, alíneas “b” e “c” também violam o artigo 215, §1º, da Constituição, que estabelece expressamente o dever do Estado de proteger as manifestações das culturas indígenas e afro-brasileiras.

Além disso, os dispositivos constantes nos artigos 42, 43 e 44 da Lei questionada afrontam decisões do Supremo Tribunal Federal, que visavam afastar a atuação do Iphan no licenciamento ambiental:

ARE 1515603. Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 28/02/2025 Publicação: 06/03/2025 Decisão verbis: “Nesse sentido a norma impugnada traz a **possibilidade de dispensa de quaisquer estudos prévios sobre bens culturais acautelados para o licenciamento de empreendimentos em certas áreas (degradadas, alto risco ou contaminadas)**. [...]”

¹⁸³ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 68.

¹⁸⁴ OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. ROCHA, Bruna Cigarán da. **Política patrimonial e política indigenista: a proteção jurídica dos lugares sagrados e sepultamentos indígenas**. Brasília, DF: Instituto Socioambiental: Amazônia Revelada, 2024, p. 21.

A atuação positiva do Estado decorre do direito posto, não havendo espaço, em tema de direito fundamental, para atuação discricionária e voluntarista da Administração, sob pena, inclusive, em determinados casos, de responsabilização pessoal do agente público responsável pelo ato. [...] Nesse contexto, a simplificação do procedimento com base na suposta desburocratização, com mínimo controle, configura retrocesso institucional, pois afasta o princípio da prevenção ambiental. O dispositivo traz quase uma concessão automática de licença, o que contraria norma específica sobre o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental existe por força constitucional e não pode ser suprimido, ainda que de forma indireta. Além de não poder ser abolido, o licenciamento também não pode ser simplificado a ponto de ser esvaziado, salvo se a norma que o excepcionar apresentar outro instrumento apto a assegurar a proteção. (ARE 1515603. Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 28/02/2025 Publicação: 06/03/2025 - grifos nossos)

No caso citado acima, o próprio Iphan interpôs recurso extraordinário em face de decisão que reconheceu a nulidade de dispositivo normativo do próprio órgão, que permitia dispensa de estudos prévios para licenciamento ambiental em algumas áreas. Este egrégio STF manteve a decisão de piso, reforçando que o licenciamento ambiental é exigência constitucional, não sendo possível a sua supressão ou simplificação a ponto de perder eficácia. Nessa seara, apontou que **uma norma que permite licença automática, sem estudos prévios, é incompatível com a Constituição Federal.**

Os dispositivos apontados buscavam, teoricamente, consolidar as regras esparsas referentes ao licenciamento ambiental numa só normativa com vistas à segurança jurídica. Entretanto, como apontado no parecer técnico elaborado por pesquisadores da área, é um posição paradoxal que visa a garantir segurança jurídica produzindo mais insegurança¹⁸⁵.

A atuação técnica do Iphan não pode ser compreendida como mera formalidade administrativa, constituindo expressão direta de um dever constitucional do Estado brasileiro. Uma norma infraconstitucional que esvazie ou enfraqueça sua função de proteção cultural, como permitir licenciamento sem avaliação prévia de impacto em bens culturais na sua complexidade, afronta

¹⁸⁵ Sánchez, L.E.; Fonseca, A. (2025). **Polêmico e limitado: o projeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Parecer técnico preliminar sobre o PL 2.159/2021 (originalmente 3.729/2004).** São Paulo e Ouro Preto. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/07/FBXSanchezFonseca_parecerPL2159.pdf>. Acesso em 19/12/2025.

diretamente os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, sendo, portanto, materialmente inconstitucional.

Portanto, resta evidenciada a inconstitucionalidade dos artigos 43, inciso II, e 44, inciso II, por fragilizar a proteção constitucional dos bens culturais e de valor histórico ante a diminuição da atuação dos órgãos competentes como o Iphan, configurando retrocesso e ao afrontar os seguintes dispositivos da Constituição: (i) o artigo 20, inciso X, que prevê que os “sítios arqueológicos e pré-históricos” são bens da União; (ii) o artigo 23, inciso III, que dispõe que a proteção dos sítios arqueológicos constitui competência comum dos entes federativos; (iii) o artigo 215, §1º, que estabelece expressamente o dever do Estado de proteger as manifestações das culturas indígenas e afro-brasileiras; (iv) o artigo 216, inciso V, que dispõe que os “sítios de valor arqueológico” integram o patrimônio cultural brasileiro; e (v) o artigo 216, *caput*, que dispõe que o patrimônio cultural brasileiro é constituído pelos “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”.

4.9.2.c. Saúde pública

A Portaria Interministerial nº 60/2015 inclui a participação do Ministério da Saúde (MS) no licenciamento ambiental, na função de autoridade envolvida.¹⁸⁶ ¹⁸⁷. O Ministério deve se manifestar nas regiões que compreendam os municípios localizados em áreas de risco ou endêmicas de malária:

Art. 7º Os órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental deverão apresentar ao Ibama manifestação conclusiva sobre o estudo ambiental exigido para o licenciamento, nos prazos de até noventa dias, no caso de EIA/Rima, e de até trinta dias, nos demais casos, contado da data de recebimento da solicitação, considerando:
(...)

IV - no caso do Ministério da Saúde, a avaliação e a recomendação acerca dos impactos sobre os fatores de risco para a ocorrência de casos de malária, na hipótese de a atividade ou o empreendimento localizar-se em áreas de risco ou endêmicas para malária.

¹⁸⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/m/malaria/legislacao/portaria-interministerial-no-60-2015/view>. Acesso em 11/12/2025.

¹⁸⁷ A regra já estava prevista na Portaria Interministerial nº 419/2011. Vide <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu-acesso-a-informacao/legislacao/portaria-419-11.pdf> - Acesso em 18/12/2025.

§ 1º O Ministério da Saúde publicará anualmente, em seu sítio eletrônico oficial, os Municípios pertencentes às áreas de risco ou endêmicas para malária.

§ 2º O Ibama consultará o Ministério da Saúde sobre os estudos epidemiológicos e os programas destinados ao controle da malária e seus vetores propostos e a serem conduzidos pelo empreendedor. (...) (grifo nosso)

O Ministério da Saúde explica:

Considerando a necessidade de fortalecer a governança do setor saúde nas condicionantes que potencializam a transmissão da malária em projetos de assentamento de reforma agrária e outros empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental em áreas de risco ou endêmica para malária, a SVSA publicou a Portaria nº 1, de 13 de janeiro de 2014, que em seu escopo estabelece diretrizes, procedimentos, fluxos e competência para obtenção do Laudo de Avaliação do Potencial Malarígeno (LAPM) (ANEXO II), referente a fase de Licença Prévias, e do Atestado de Condição Sanitária (ATCS) (ANEXO IV), referente a fase de Licença de Instalação.

Todos os empreendimentos em área endêmica ou de risco para malária (conforme descritos na Lista de municípios pertencentes às áreas de risco ou endêmicas para malária) devem protocolar no órgão de saúde competente do processo de licenciamento ambiental a Avaliação do Potencial Malarígeno para a emissão do LAPM. No documento devem constar informações sobre identificação das características da atividade ou do empreendimento que podem potencializar a transmissão de malária.¹⁸⁸

O tema é muito relevante. Segundo estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), “um incremento de 1% na área desmatada de um município leva a um aumento de 23% nos casos de malária e de 8% a 9% nos casos de leishmaniose.”¹⁸⁹

A Lei nº 15.190/2025, contudo, é omissa quanto a essa regra de longa aplicação no licenciamento ambiental federal. Não há qualquer menção aos órgãos competentes da área de saúde nos artigos 42 a 46, dispositivos que se referem às autoridades envolvidas. Trata-se de omissão inescusável e retrocesso, que rompe com anos de participação do Ministério da Saúde no licenciamento, em afronta aos direitos à vida (artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal) e à saúde (artigos 6º e 196, *caput*, da Constituição) e aos princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso socioambiental.

¹⁸⁸ <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/m/malaria/licenciamento-ambiental>. Acesso em 11/12/2025.

¹⁸⁹ <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/7656f319-6ca8-40bc-9e00-87e74b9f6562/content>. Acesso em 18/12/2025.

Cabe destacar que a malária continua a ser um grave problema de saúde pública no Brasil, está longe de poder ser tratada como uma doença controlada. Apenas neste ano, o Brasil registrou mais de 27 mil casos de malária¹⁹⁰ e crianças e adolescentes são os grupos mais vulneráveis, especialmente os mais jovens, devido à imaturidade imunológica, o que aumenta o risco de malária grave, anemia e complicações como malária cerebral, com sintomas que mimetizam outras doenças (febre, vômitos, convulsões etc)¹⁹¹.

Os legisladores realmente parecem ignorar a importância da saúde humana: há uma única e insuficiente referência à expressão saúde na Lei nº 15.190/2025, no dispositivo que fala em suspensão ou cancelamento da licença “no caso de superveniência de graves riscos ambientais ou de saúde pública” (artigo 16, inciso II).

Cabe lembrar, ainda, que o artigo 17 da Lei Geral, que traz inexigibilidade indevida da apresentação de certidões e outorgas no âmbito do licenciamento, afeta também os atos administrativos a cargo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), abrangendo o licenciamento sanitário e a certificação de boas práticas sanitárias demandados em determinados tipos de empreendimentos, conforme apresentado no subitem 4.4.3.

Pelo exposto, impõe-se interpretação conforme a Constituição para garantir a oitiva das autoridades de saúde nas fases previstas nos artigos 43 e 44 da Lei Geral, consoante as suas atribuições institucionais, e em cumprimento aos artigos 6º, *caput* e 196 da Constituição.

4.9.2.d. Unidades de Conservação da natureza

A Lei nº 15.190/2025 estabeleceu que o órgão gestor das Unidades de Conservação somente se manifestará quando na ADA da atividade ou do empreendimento existir UCs ou suas zonas de amortecimento, exceto a Área de Proteção Ambiental - APA (artigo 43, inciso III), o que exclui do licenciamento

¹⁹⁰ https://www.google.com/url?q=https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil/brasil-tem-27-mil-casos-de-malaria-e-segue-em-ameaca-a-saude-publica/&sa=D&source=docs&ust=1765905288513865&usg=AOvVaw2WFAlqri3Qkb_Y7U9vwGus - Acesso em 18/12/2025.

¹⁹¹ <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/quase-um-terco-dos-casos-de-malaria-ocorre-em-criancas-de-ate-12-anos> - Acesso em 18/12/2025.

ambiental tanto os impactos indiretos como os impactos diretos decorrentes de empreendimentos sobre essas áreas protegidas, conforme exposto no subitem 4.9.1.a. Além disso, a manifestação dessa autoridade envolvida **passa a não ter mais caráter vinculante**, como ocorre hoje, ou seja, a licença ambiental pode ser concedida mesmo com a desaprovação do empreendimento pela autoridade envolvida competente; ademais, condicionantes determinadas pelo ICMBio ou órgão estadual gestor de UCs poderão ser desconsideradas pela autoridade licenciadora.

Havia na legislação a obrigatoriedade de autorização para o prosseguimento do licenciamento ambiental de empreendimentos sujeitos ao EIA/Rima, a ser emitida pelo órgão gestor de Unidades de Conservação, conforme sempre determinou o artigo 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000 na redação que vigorava até o artigo 61 da Lei nº 15.190/2025 modificar o seu teor, para excluir a necessidade de autorização do órgão gestor de Unidades de Conservação. O tema ainda é regulado pela Resolução Conama nº 428/2010:

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

§1º Para efeitos desta Resolução, entende-se por órgão responsável pela administração da UC, os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), conforme definido no inciso III, art. 6º da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000.

É importante apontar a existência da Autorização para o Licenciamento Ambiental (ALA), que é o ato administrativo pelo qual o ICMBio autoriza o órgão ambiental competente a proceder ao licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos que afetem as Unidades de Conservação federais ou suas zonas de amortecimento (artigo 2º, inciso VIII, da Portaria ICMBio nº 1.222/2022). Para a emissão de tal documento, foi estabelecido um prazo de 60 (sessenta) dias para manifestação pelo ICMBio, sendo que a inobservância ao prazo fixado não enseja a concessão da ALA de forma tácita (artigo 14, §1º, da Portaria ICMBio nº

1.222/2022). Em outras palavras: a Lei nº 15.190/2025 (artigos 43, III, 44, III e 61) exclui a necessidade de autorização do órgão gestor de Unidades de Conservação, enquanto toda **a legislação até agora determinava a obrigação de obtenção da ALA para os licenciamentos ambientais sujeitos a EIA/Rima.**

Assim, a novel lei é flagrantemente inconstitucional, ao passo que enfraquece o dever do Poder Público em proteger o meio ambiente (artigo 225, *caput*, da Constituição), viola o dever de proteger áreas protegidas (artigo 225, § 1º, I, II, III e VII, da Constituição) e deixa de avaliar de forma diferenciada os empreendimentos conforme seu impacto ambiental (artigo 170, inciso VI, da Constituição), ofendendo os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da precaução e da vedação do retrocesso ambiental, colocando vidas e a biodiversidade em risco por transgressão de competências dos órgãos específicos em cada temática.

Diante disso, além das referências já feitas aos artigos 43, inciso III, e 44, inciso III, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade do artigo 61 da Lei nº 15.190/2025, que revogou a necessidade de autorização do órgão gestor de Unidades de Conservação para o licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, reprimirando-se os efeitos do artigo 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000, em sua redação vigente até a alteração feita pela Lei Geral.

4.10. Renovação da licença sem participação da autoridade licenciadora – artigo 7º, § 4º¹⁹², da Lei nº 15.190/2025

A Lei nº 15.190/2025 estabelece que a licença ambiental pode ser renovada a partir de declaração eletrônica do próprio empreendedor.

Vale rememorar que a competência para licenciar é **exclusivamente** do órgão ambiental, não havendo qualquer possibilidade de o administrado realizar a

¹⁹² Art. 7º (...)

§ 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:
I - não tenham sido alterados as características e o porte da atividade ou do empreendimento;
II - não tenha sido alterada a legislação ambiental aplicável à atividade ou ao empreendimento;
III - tenham sido cumpridas as condicionantes ambientais aplicáveis ou, se ainda em curso, estejam sendo cumpridas conforme o cronograma aprovado pela autoridade licenciadora.

emissão da própria licença sem qualquer verificação e análise pelo órgão licenciador. É o que dispõe a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei Complementar nº 140/2011:

Lei 6.938/1981

Art. 17-L. **As ações de licenciamento**, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental **são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente**.

Lei Complementar nº 140/2011

Art. 13. Os empreendimentos e atividades **são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo**, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º **Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização**, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. (...) (grifos nossos)

A Lei Complementar nº 140/2011 também estabelece as situações nas quais os empreendimentos são licenciados pela União (artigo 7º), estados (artigo 8º) ou municípios (artigo 9º).

Portanto, há evidente inconstitucionalidade ante a transgressão à devida proteção do meio ambiente pelo Poder Público (artigo 225, *caput*, da Constituição), oferecimento de risco à vida (artigo 5º, *caput*, da Constituição) e à saúde da população (artigo 6º da Constituição) e conflito com os princípios da Administração Pública (artigo 37, *caput*), tendo em vista que o próprio empreendedor, mediante autodeclaração eletrônica, emitirá uma nova licença ambiental válida e, teoricamente com fé pública, sob risco de serem inseridos dados e informações fraudulentas que podem causar irreversíveis danos. Ainda, há o afastamento das competências dos órgãos integrantes do Sisnama, enquanto únicos com poderes para emitir licenças e avaliar a adequação (ou não) de determinada atividade e empreendimento às regras ambientais vigentes, configurando mais um dos retrocessos da Lei Geral, que necessita ser declarado inconstitucional.

4.11. Restrições à participação no processo de licenciamento – artigo 40, § 2º¹⁹³; artigo 41, § 1º¹⁹⁴; artigo 43, §§ 1º e 2º; artigo 44, §§ 1º a 4º; e artigo 47, incisos I a V, da Lei nº 15.190/2025

O §2º do artigo 40 inverte a lógica da participação democrática e do dever de tutela da coletividade ao meio ambiente, ao estabelecer regra que impõe limite à realização de audiências públicas no âmbito do processo de licenciamento. Conforme o dispositivo, para ser realizada mais de uma audiência pública, **deverá estar demonstrada a “inviabilidade de realização de um único evento**, pela complexidade da atividade ou do empreendimento, pela amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou pela ocorrência de caso fortuito ou força maior que tenha impossibilitado a realização da audiência prevista”.

No regime vigente até então, cabia ao órgão ambiental licenciador definir, com base na necessidade do caso concreto, a quantidade e a forma da realização das audiências públicas, conforme dispõe a Resolução Conama nº 09/1987:

Art. 2º **Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado** por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, **o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.**
(grifos nossos)

Essa participação constitui prerrogativa fundamental, pois existem empreendimentos com potencial de gerar impacto ambiental em diversas localidades, afetando comunidades em espaços geográficos e territoriais completamente diversos. Ao estabelecer uma norma que fixa como regra a realização de apenas uma audiência pública, elencando hipóteses taxativas que configuram barreira à independência técnica do órgão ambiental licenciador, o dispositivo prejudica a participação social e a defesa do meio ambiente.

¹⁹³

Art.

40

(...)

§ 2º A decisão da autoridade licenciadora sobre a realização de mais de uma audiência pública deve ser motivada pela inviabilidade de realização de um único evento, pela complexidade da atividade ou do empreendimento, pela amplitude da distribuição geográfica da área de influência ou pela ocorrência de caso fortuito ou força maior que tenha impossibilitado a realização da audiência prevista.

¹⁹⁴

Art.

41

(...)

§ 1º A consulta pública não suspende prazos no processo e ocorre concomitantemente ao tempo previsto para manifestação da autoridade licenciadora, devendo durar, no mínimo, 15 (quinze) dias e, no máximo, 60 (sessenta) dias.

A etapa das audiências públicas é essencial ao processo, uma vez que trata do momento em que o empreendimento é apresentado ao escrutínio social, com todos seus potenciais impactos não apenas no meio ambiente, mas na saúde e na economia. Essa etapa é fundamental pois é o momento que permite a interação da sociedade que vai ser diretamente impactada pelo empreendimento com o órgão ambiental licenciador.

É dizer que, ao estabelecer regra que dificulta a realização de audiências públicas, a norma impede a plena participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental, cerceando o direito da comunidade impactada de se manifestar e de ver sua opinião considerada pelo órgão licenciador. Conforme dispõe a Constituição, é necessário dar publicidade ao EIA/Rima, o que demonstra a preocupação com a transparência e participação no licenciamento, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - 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;** (...)

(grifo nosso)

Em sentido semelhante está a disposição do § 1º do artigo 41, o qual estabelece regramento que, na prática, inviabiliza o instrumento da consulta pública previsto no artigo 39, inciso I, da mesma lei. Isso porque, ao estabelecer que o prazo da consulta pública **não suspende os prazos do processo de licenciamento** e corre de maneira concomitante ao tempo da manifestação do órgão licenciador, faz com que sua utilização seja inviável na prática.

Além da limitação quanto à participação social, a nova legislação estabelece prazos bastante exíguos para o trâmite do processo de licenciamento ambiental, como os 12 (doze meses) na LAE, os 90 (noventa) dias previstos no artigo 6º da Lei nº 15.300/2025 e vários outros prazos estabelecidos na Lei Geral (ver os artigos 43, §§ 1º e 2º, artigo 44, §§ 1º a 4º, e artigo 47, *caput*, incisos I a V, da Lei Geral).

A consequência prática das disposições estabelecendo prazos exíguos e em grande parte impraticáveis traduz-se em dois possíveis cenários: o primeiro em que o órgão licenciador não irá utilizar o instrumento da consulta pública ou outras ferramentas de participação dada sua inviabilidade temporal; e o segundo é que, quando a consulta pública for realizada, ela será meramente formal, visto que seus resultados dificilmente serão aproveitados de forma adequada pelo órgão licenciador, em razão da necessidade de se cumprirem os prazos previstos em lei.

Destacamos que a participação social nas questões ambientais já foi objeto de deliberação deste Tribunal, em casos nos quais a participação popular foi elencada como direito-dever constitucional da coletividade tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como nas ADPFs 623 e 651.

Coroando a garantia de participação social direta em matéria ambiental, assim dispõe a Declaração do Rio de 1992:

Princípio 10

A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos.

Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Sendo assim, os dispositivos indicados violam frontalmente o disposto no artigo 225, §1º, *caput* e IV da Constituição, bem como o princípio da participação social direta, da prevenção, da precaução em matéria ambiental e da vedação ao retrocesso socioambiental. Também violam os princípios da boa Administração Pública (artigo 37, *caput*, da Constituição).

4.12. Redução indevida da responsabilidade socioambiental das instituições financeiras – artigo 58¹⁹⁵ da Lei nº 15.190/2025

O artigo 58 da Lei nº 15.190/2025 padece de vício de inconstitucionalidade material por violar princípios fundamentais da proteção ambiental, da responsabilidade civil no Direito Ambiental e do interesse da coletividade no sistema financeiro nacional previstos na Constituição Federal de 1988.

Nas suas razões de veto, rejeitado pelo Congresso Nacional, o Presidente da República traz:

“A despeito da boa intenção do legislador, o art. 58 do Projeto de Lei, contraria o interesse público, ao disciplinar a sistemática de responsabilização de alguns poluidores indiretos (contratantes e financiadores), **pode gerar insegurança e graves controvérsias jurídicas em casos de danos ambientais submetidos à apreciação judicial.**” (grifo nosso)

É evidente que o artigo 58 é inconstitucional, na medida em que estabelece que contratantes e instituições de fomento (incluindo as supervisionadas pelo Banco Central, conforme o §1º) que exijam a licença ambiental não possuirão dever fiscalizatório da regularidade ambiental do contratado. Além disso, ele limita a responsabilidade dessas instituições a uma responsabilidade subsidiária e apenas "na medida e proporção de sua contribuição" para os danos ambientais, o que contraria a consagrada responsabilidade objetiva e solidária em matéria ambiental (artigo 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981). O §2º reforça essa exclusão de

¹⁹⁵ Art. 58. A pessoa física ou jurídica, pública ou privada, inclusive instituição de fomento, que contrate atividade ou empreendimento sujeito a licenciamento ambiental deve exigir a apresentação da correspondente licença ambiental, definida pela autoridade licenciadora integrante do Sisnama, não possuindo dever fiscalizatório da regularidade ambiental do contratado, sob pena de responsabilidade subsidiária, na medida e proporção de sua contribuição, quanto a danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento.

§ 1º As instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, no exercício de suas funções legais e regulamentares, devem exigir a correspondente licença ambiental, definida pela autoridade licenciadora integrante do Sisnama, para o financiamento de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, não possuindo dever fiscalizatório da regularidade ambiental, sob pena de serem subsidiariamente responsáveis, na medida e proporção de sua contribuição, por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.

§ 2º Exigida a apresentação da licença ambiental nos termos deste artigo, os contratantes com atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental e as instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil não serão responsabilizados por eventuais danos ambientais ocorridos em razão da execução da atividade ou do empreendimento.

responsabilidade ao afirmar que, exigida a licença, esses agentes "não serão responsabilizados por eventuais danos ambientais".

Em essência, a norma busca desoneras os contratantes e financiadores de qualquer fiscalização contínua ou responsabilidade integral uma vez que a licença ambiental tenha sido apresentada, o que contraria frontalmente o dever da coletividade - incluídas as instituições financeiras - de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, bem como o instituto da responsabilidade objetiva e solidária, inclusive dos poluidores indiretos, em matéria ambiental, reconhecidos no artigo 225, *caput* e §3º, da Constituição Federal e na jurisprudência dos tribunais brasileiros. Também ofende os princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador, reparação integral e vedação ao retrocesso socioambiental, extraídos do Texto Constitucional e dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

O dispositivo, ademais, viola a Constituição Federal na medida em que a defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica do país, da qual o sistema financeiro é parte e ator relevante, e que reconhece o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (artigo 170, inciso VI, da Constituição).

Em se tratando de dispositivo aplicável a instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, é evidente a violação também do artigo 192 da Constituição Federal, que prevê que o Sistema Financeiro Nacional (SFN) deve estar estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade. Portanto, as instituições financeiras têm como obrigação a inclusão dos preceitos e garantias constitucionais ambientais e dos direitos humanos na atividade de financiamento de projetos e empreendimentos. Ou seja, a promoção do desenvolvimento equilibrado e a necessária subserviência aos interesses da coletividade pressupõem que o sistema financeiro e o mercado de concessão de créditos no país, impreterivelmente, devem tutelar a proteção dos recursos naturais.

No ponto, esclarece o professor Paulo Affonso Leme Machado¹⁹⁶:

¹⁹⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 389.

“O dinheiro que financia a produção e o consumo fica atrelado à moralidade e à legalidade dessa produção e desse consumo. A destinação do dinheiro não é, evidentemente, neutra ou destituída de coloração ética. Nem o dinheiro privado nem o dinheiro público podem financiar o crime, em qualquer de suas feições, e, portanto, não podem financiar a poluição e a degradação da natureza. Não é por acaso que a própria Constituição do País deixou expresso que o sistema financeiro nacional deve servir aos interesses da coletividade”.

Não há, portanto, fundamento constitucional que afaste o dever das instituições financeiras de proteger e defender o meio ambiente e o interesse público. Pelo contrário, o arcabouço jurídico constitucional inclui toda a coletividade nesse dever e, expressamente, determina aos atores do sistema financeiro nacional o dever de servir aos interesses da coletividade, o que, evidentemente, abrange a proteção do meio ambiente.

O artigo 225, §3º, da Constituição Federal, ao tratar do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previu que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Esse dispositivo instituiu o que ficou conhecido como a **tríplice responsabilidade em matéria ambiental**, de modo que as atividades lesivas ao meio ambiente têm reflexos na esfera administrativa, penal e civil. É dele que se extrai, ademais, o princípio do poluidor-pagador, alicerce do Direito Ambiental e amplamente reconhecido por este egrégio STF, segundo o qual os atores econômicos devem arcar com os custos ecológicos das suas atividades, evitando-se que eles sejam suportados de modo indiscriminado (e, portanto, injusto) por toda a sociedade.

Essa egrégia Corte já decidiu:

Trecho do voto do relator

“O direito ambiental é norteado por diversos princípios, **dentre eles o princípio do poluidor-pagador**, que fundamenta a reparação pelos danos ambientais. Por este princípio, **entende-se que ao empreendedor deve ser imputado o custo social externo de sua produção. Em outras palavras, durante o processo de produção, não é proporcional que o empreendedor apenas aufira os lucros, enquanto a sociedade suporta os prejuízos decorrentes de sua atividade (externalidades negativas).**”

(STF, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 654.833 ACRE, Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 20/04/2020 - grifos nossos)

Em matéria civil, a Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), recepcionada pela Constituição Federal de 1988, no artigo 14, §1º, já havia consagrado a responsabilidade objetiva e solidária em matéria ambiental. A responsabilidade objetiva impõe que o poluidor seja obrigado, independentemente de culpa ou má-fé na conduta que ocasionou o dano, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados pela sua atividade. A responsabilidade solidária, por sua vez, dispõe que toda a cadeia de agentes (privados ou públicos) que estão no bojo da relação causal geradora do dano ecológico podem ser responsabilizados. A partir dessa perspectiva, bastaria tão somente a comprovação da conduta (ação ou omissão), do nexo causal e do dano.

Como bem preceituam os juristas Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer¹⁹⁷ acerca da responsabilidade objetiva:

“[a] ausência de culpa do agente causador do dano ambiental, portanto, como ocorre nas hipóteses de negligência, imperícia e imprudência, é absolutamente incapaz de afastar a sua responsabilização civil pelo dano ambiental.”. Esse entendimento também encontra respaldo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Repetitivo Tema 707, no qual firmou-se a seguinte tese: “a) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar”.

A teoria do risco integral no regime da responsabilidade civil em matéria ambiental, por sua vez, também consolidada na doutrina e na jurisprudência, determina que não incide qualquer das excludentes de ilicitude, caracterizadas pelas hipóteses de força maior, caso fortuito, culpa da vítima ou fato de terceiro. Ou seja, **ocorrendo o dano ambiental, há a responsabilidade de reparação, dado o risco assumido pela atividade e dada a relevância e o**

¹⁹⁷ SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

interesse público do bem jurídico tutelado, conforme voto do Ministro Lewandowski:

“É possível encontrar, ainda, outro exemplo de opção pela teoria do risco integral por parte do constituinte, quando este tratou do dano ambiental, previsto no art. 225, § 3º, da CF, e replicado no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981. [...] Dito de outra forma, em situações especiais de grave risco para a população ou de relevante interesse público pode o Estado ampliar a respectiva responsabilidade por danos decorrentes de sua ação ou omissão, para além das balizas do supramencionado dispositivo constitucional, inclusive por lei ordinária, dividindo os ônus decorrentes dessa extensão com toda a sociedade”.

(STF, ADI 4.976/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 07.05.2014)

Inclusive, o STF reconheceu a imprescritibilidade da pretensão reparatória e da pretensão executória da esfera civil de danos ambientais, *in verbis*:

Ementa: Direito ambiental. Recurso extraordinário com agravo. **Imprescritibilidade. Reparação ambiental.** Execução de título executivo judicial. Prescrição intercorrente na execução. Conversão em perdas e danos. Tema 1.194.

(...)

4. A responsabilidade civil ambiental e a reparação do dano ambiental são fundamentadas na Constituição e a natureza transindividual, transgeracional e indisponível do bem jurídico protegido fundamenta a **imprescritibilidade tanto da pretensão reparatória quanto da pretensão executória, afastando também a possibilidade de reconhecimento da prescrição intercorrente.** 5. A conversão da obrigação de reparar em perdas e danos não altera o caráter imprescritível da pretensão, tendo em vista a natureza do direito fundamental tutelado. IV. Dispositivo e tese 6. Recurso extraordinário com agravo provido. **Tese de julgamento: É imprescritível a pretensão executória e inaplicável a prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos.**

(ARE 1352872, STF, rel. min. Cristiano Zanin, Tribunal pleno, julgado em 31/03/2025 - grifos nossos)

Essa responsabilidade, além do mais, não recai apenas sobre o poluidor direto. Conforme preceitua a Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), entende-se por “poluidor” a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, **direta ou indiretamente**, por atividade causadora de degradação ambiental (artigo 14, § 1º), que tem a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados (artigo 4º, inciso VII). Isto é, embora os contratantes e

financiadores não sejam os poluidores diretos, eles são partícipes da cadeia produtiva que pode gerar o dano e, assim, têm responsabilidade pelo dano ocorrido.

A Constituição e a Lei nº 6.938/1981 não eximem de responsabilidade os poluidores indiretos, como é o caso das instituições financeiras. Pelo contrário, o princípio do poluidor-pagador, em sua amplitude, **alcança todos aqueles que, de alguma forma, auferem benefícios ou participam da atividade degradadora** e que devem, portanto, agir em observância aos princípios da prevenção e da precaução na tomada de decisões e ações relacionadas à gestão de riscos ambientais de suas atividades ou empreendimentos. Nesse sentido:

A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158- 161). **O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral.** Doutrina. (...)

(ADI 3540 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 - grifo nosso)

Não é outro o entendimento do STJ que, em decisões paradigmáticas em matéria ambiental, **equiparou, para fins de responsabilização ambiental, “quem faz [o dano]” com “quem financia para que façam”**. Na responsabilidade civil ambiental, o nexo causal se estabelece pelo simples ato de financiar, sendo irrelevante que a instituição tenha exigido licenças nos termos previstos no artigo 58 da Lei nº 15.190/2025, pois tal ato não a exime da responsabilidade por sua participação na cadeia do dano. Confira:

A Lei 6.938/81 consagrou, como se pode observar, um conceito amplo de poluidor, procurando alcançar todos aqueles que se encontram na cadeia causal (direta e indireta) da poluição ambiental, o que, em sintonia, com a caracterização da responsabilidade objetiva prevista no art. 14, § 1º, edificou um sistema consistente e abrangente para

a responsabilização civil dos transgressores da legislação ambiental. Além de abranger os entes públicos e agentes privados (pessoas físicas e jurídicas), o dispositivo citado também assinalou expressamente não apenas a responsabilidade do poluidor direto, mas também do poluidor indireto, ou seja, aquele que indiretamente contribui para a ocorrência do dano ambiental, seja com a sua ação, seja com a sua omissão. O conceito de poluidor, nesse sentido, conforme consagrado pela jurisprudência do STJ é “amplíssimo”, de modo que, “para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem”.

(STJ, REsp 1.071.741/SP, 2^a T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24.03.2009)

“[...] sem que seja necessária qualquer discussão a respeito de eventual culpa por causa da poluição. Entende esta Corte que a responsabilidade é objetiva quando se trata de dano ambiental. Desse modo, é **obrigação do poluidor, ainda que indireto, indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente, independentemente da existência de culpa.** Precedentes”.

(AgRg no AREsp 689.997/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 15/12/2015, DJe 03/02/2016 - grifos nossos)

Assim, não importa se a instituição financeira exigiu todas as licenças e autorizações necessárias para a atividade financiada ou se controlou o desenvolvimento dessa atividade. Como regra, o momento inicial da caracterização da responsabilidade civil do financiador é o da celebração do contrato de financiamento, pouco importando, em princípio, se os recursos já foram entregues ou não. O simples fato de financiar uma atividade que cause dano ao meio ambiente já estabelece o dever de reparação, pois, presente o dano ambiental resultante da atividade financiada, emerge, por força da lei, independentemente de qualquer outro requisito ou de qualquer outra condição, o dever de reparar das instituições que financiaram o empreendimento degradador, na qualidade de poluidoras indiretas.

Nesse aspecto, desdobra-se outra patente inconstitucionalidade do §2º do artigo 58 da Lei nº 15.190/2025: além de afastar a responsabilidade quando exigida a apresentação da licença ambiental, a norma dispõe que as instituições supervisionadas pelo Banco Central que não o fizerem são “subsidiariamente responsáveis, na medida e proporção de sua contribuição, por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento pelo

terceiro diretamente envolvido”. Ora, como bem exposto, **a responsabilidade em matéria ambiental é solidária - e não subsidiária - para todos os agentes que se encontrem na cadeia causal (direta e indireta) da degradação ambiental**, nos termos do artigo 942 do Código Civil, não havendo qualquer fundamento para excetuar da regra as instituições financeiras. Além disso, a responsabilidade “na medida e proporção da contribuição” é absolutamente incompatível com o caráter reparatório integral e dissuasório da responsabilidade ambiental.

De acordo com o princípio da reparação integral dos danos ambientais, a responsabilidade civil prevê a possibilidade de cumulação de obrigações de fazer, não fazer e indenizar, justamente na intenção de ampliar ao máximo possível a reparação do dano ecológico, de modo a não deixar de fora qualquer das suas dimensões. **A natureza multidimensional do dano ecológico exige um sistema de responsabilidade civil o mais abrangente e completo possível, tendo em conta a natureza difusa do bem jurídico em questão, representando, assim, o interesse de toda a coletividade**. Assim, ao atribuir às instituições financeiras uma responsabilidade proporcional e não integral, prioriza-se o interesse particular em detrimento ao interesse público de proteção do meio ambiente, o que é incompatível com os preceitos constitucionais. Nesse sentido, já decidiu o STJ:

7. A recusa de aplicação ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa. Daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável ‘risco ou custo do negócio’, acarretando o enfraquecimento do caráter dissuasório da proteção legal, verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do infrator premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério. 8. A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar – juízos retrospectivo e prospectivo”.
(STJ, REsp 1.198.727/MG, 2^a T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.08.2012 - grifos nossos)

Assim, o artigo 58 da Lei nº 15.190/2025 fere de morte o instituto da responsabilidade objetiva e solidária previsto na legislação ambiental brasileira ao (i) afastar a responsabilidade das instituições financeiras por danos ambientais ao exigirem a mera apresentação da licença ambiental das atividades por ela

viabilizadas; e (ii) aplicar apenas a responsabilidade subsidiária ao não exigirem a apresentação da licença ambiental.

Ressalta-se que a exigência da licença ambiental para concessão do financiamento é apenas um primeiro passo, previsto na Lei nº 6.938/1981. O processo de licenciamento é dinâmico e prevê condicionantes, monitoramento e fiscalização contínua. Ao afirmar que o contratante ou a instituição financeira “não possui dever fiscalizatório da regularidade ambiental do contratado”, a lei ignora que a responsabilidade pela proteção ambiental não se esgota na verificação de um documento inicial. A norma dispensa que esses agentes contribuam ativamente para a prevenção de danos, criando uma “zona de conforto” inconstitucional que fragiliza o dever constitucional de proteção ambiental. Mesmo reconhecendo o poder de polícia intrínseco às atividades do Poder Público, os agentes privados e de financiamento **devem realizar o devido monitoramento e acompanhamento das atividades e empreendimentos.**

A título de exemplo, a suspensão ou a liquidação de um financiamento diante de um alerta de desmatamento ilegal identificado pela instituição financeira em consulta a dados públicos pode fazer cessar a atividade e reduzir o alcance dos danos ambientais, o que é absolutamente desincentivado pelo disposto no artigo 58 da Lei nº 15.190/2025.

Um exemplo da responsabilidade solidária de instituição financeira por não cumprir o dever de diligência na liberação de recursos financeiros a atividades e empreendimentos que podem causar dano ambiental é o da multa, confirmada judicialmente, ao banco Santander. Em tal caso, foi aplicada multa de R\$47,5 milhões por conceder crédito rural para o plantio de grãos em áreas com embargos ambientais do bioma amazônico em Mato Grosso.¹⁹⁸

Nesse ponto, é importante refletir que a Lei Geral instituiu modalidades de licença ambiental que não garantem à instituição financeira ou aos demais envolvidos que há regularidade na atividade ou empreendimento, pois são emitidas automaticamente ou em prazos exíguos, conforme abordado nos itens 4.3 e 4.5. Ou seja, o artigo 58 afasta a obrigação das instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil de atuar com a devida diligência imposta pela Constituição

¹⁹⁸ <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2024/justica-federal-confirma-multa-aplicada-pelo-ibama-a-banco> - Acesso 19/12/2025.

Federal e avaliar e monitorar o impacto ambiental dos projetos financiados, inclusive em face de licenças automatizadas. **Não se pode admitir que a devida diligência das instituições financeiras se esgote em demandar licenças ambientais**, por vezes autodeclaratórias. Pelo contrário, a melhor interpretação do artigo 225 da Constituição Federal determina que instituições financeiras atuem de forma ativa para que as atividades ou empreendimentos financiados controlem a degradação ambiental e promovam a melhoria da qualidade do meio ambiente.

Cabe adicionar que os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos dispõem que as empresas - inclusive instituições financeiras - têm a responsabilidade de garantir que as suas atividades não causem, contribuam ou estejam diretamente ligadas à violação de direitos humanos, entre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isto é, não basta que a instituição financeira requeira a licença ambiental no momento da operação financeira. Ela necessita avaliar, antes e durante o ciclo da atividade, a regularidade da atividade financiada. **Conforme orienta o grupo de trabalho da ONU sobre o tema, as instituições financeiras devem “avaliar os impactos reais e potenciais dos direitos humanos das empresas investidas antes do investimento e continuamente após o investimento.** Isso envolve a avaliação das políticas e processos de direitos humanos das empresas investidas; a gestão de suas respectivas questões relevantes de direitos humanos; os sinais de alerta do modelo de negócios que aumentam a probabilidade de danos aos direitos humanos; e os impactos reais da empresa sobre as pessoas, incluindo os resultados reais de seus esforços de devida diligência” (tradução livre e grifos nossos).

Ademais, em dezembro de 2024, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução nº 79/198 com diretrizes que visam promover investimentos para o desenvolvimento sustentável. O documento “encoraja os esforços nacionais e internacionais para integrar a sustentabilidade no sistema financeiro e, assim, reorientar ainda mais os fluxos de capital para investimentos que sejam sustentáveis sob as perspectivas econômica, social e ambiental”. A análise desses investimentos sustentáveis passa, necessariamente, pela tomada de decisão das instituições que concedem financiamentos e créditos.

Acerca desse tema existem balizas do próprios setor na mesma direção, como é o caso da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.945/2021, que

dispõe sobre a Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática a ser observada pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. A norma traz um conjunto de princípios e diretrizes de natureza social, de natureza ambiental e de natureza climática a ser observado pela instituição na condução dos seus negócios, das suas atividades e dos seus processos, bem como na sua relação com as partes interessadas (artigo 3º). Entre outros pontos, destaca que as instituições devem considerar “o impacto de natureza social, de natureza ambiental ou de natureza climática das atividades e dos processos da instituição, bem como dos produtos e serviços por ela oferecidos” (artigo 3º, §2º, inciso I).

Vale ressaltar também a Resolução nº 4.557/2017, do Banco Central do Brasil que, ao dispor sobre a estrutura de gerenciamento de riscos, a estrutura de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações, estabelece como exemplos de eventos de risco ambiental o descumprimento de condicionantes do licenciamento ambiental e o ato ou atividade que, apesar de regular, legal e não criminoso, impacte negativamente a reputação da instituição, em decorrência de degradação do meio ambiente (artigo 38-B, parágrafo único, incisos IV e VII).

Assim, por todo o exposto, resta evidenciada a inconstitucionalidade do artigo 58 da Lei nº 15.190/2025, por ser uma afronta direta aos artigos 225, artigo 170, inciso VI e 192 da Constituição Federal. Trata-se, ademais, de notório retrocesso socioambiental ao entendimento jurisprudencial e doutrinário da responsabilidade civil ambiental, fragilizando os princípios constitucionais da prevenção e precaução, da reparação integral e da supremacia do interesse público sobre o privado.

4.13. Redução no rigor da proteção ambiental pelas alterações à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) - artigo 61¹⁹⁹ da Lei nº 15.190/2025

¹⁹⁹ Art. 61. O § 3º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:
'Art. 36.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

..... ' (NR)''

Como referido no item 4.9, uma das inconstitucionalidades gritantes da Lei Geral está no conteúdo do art. 61 da Lei 15.190/2025, que dá nova redação ao § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Snuc). Pela relevância do tema e por estar ocorrendo pouca discussão sobre esse retrocesso, detalharemos um pouco mais o problema neste item.

A redação original do §3º do artigo 36 previa a obrigação de haver autorização do órgão responsável pela gestão da Unidade de Conservação no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos que afetem a área protegida ou sua zona de amortecimento. Tal obrigação, no entanto, foi suprimida na nova redação dada pelo artigo 61 da lei impugnada.

A previsão contida na redação original da Lei nº 9.985/2000 garantia que fosse averiguada a compatibilidade do pretenso empreendimento às finalidades da Unidade de Conservação, com a observância dos seus instrumentos de gestão e ordenamento territorial, especialmente do plano de manejo. Além disso, a autorização do órgão responsável pela gestão da Unidade de Conservação atendia ao comando constitucional que veda expressamente “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” da área protegida, nos termos do artigo 225, §1º, inciso III, da Constituição.

O procedimento para consulta ao órgão gestor da Unidade de Conservação é regulamentado há 15 (quinze) anos, pela Resolução Conama nº 428/2010²⁰⁰. No âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que gere as UCs federais, o instrumento também é regulado pela Instrução Normativa ICMBio nº 10/2020²⁰¹. Portanto, registra-se, não há que se falar em insegurança jurídica ou dificuldade de implementação do disposto no artigo 36 da Lei do Snuc. Ao contrário, a vinculação da emissão de licença ambiental de atividades ou empreendimentos que afetam Unidade de Conservação à autorização do órgão gestor da UC é fundamental para evitar conflitos entre gestores públicos e garantir o mandamento constitucional da progressividade de proteção aos espaços territoriais protegidos (artigo 225, §1º, inciso III).

²⁰⁰ Dispõe no âmbito do licenciamento ambiental, sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências.

²⁰¹ Estabelece procedimentos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade nos processos de licenciamento ambiental.

Além disso, é o órgão gestor da Unidade de Conservação que detém o conhecimento sobre as medidas necessárias para salvaguardar os atributos que justificaram a criação daquela UC, sendo responsável por avaliar, no caso concreto, se aquele projeto promove alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os objetivos da área protegida, o seu plano de manejo e seus regulamentos, o que encontra vedação legal nos termos da Constituição e do artigo 28 da Lei nº 9.985/2000.

A despeito disso, o legislador, por meio do artigo 61 da Lei nº 15.190/2025, promoveu mudanças na redação da Lei do Snuc para eliminar a necessidade de autorização prévia do órgão gestor e manter apenas a obrigatoriedade de que a UC impactada pelo empreendimento licenciado seja beneficiária de parte dos recursos da compensação ambiental. O quadro abaixo elucida essa alteração:

LEI Nº 15.190/2025	LEI Nº 9.985/2000 - SNUC
<p>Art. 61. O § 3º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 36. (...) § 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.</p>	<p>Art. 36 (...)</p> <p>§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o <i>caput</i> deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.</p>

O referido art. 61 da Lei Federal 15.190/2025 foi objeto de voto do Presidente da República com os seguintes fundamentos:

Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo contraria o interesse público e incorre em **vício de inconstitucionalidade**, **pois ao retirar o caráter vinculante da manifestação do órgão gestor da unidade de conservação no processo de licenciamento, viola o disposto nos art. 23 e art. 225, §1º, incisos I, III, IV e V, da Constituição e a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal**, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.676, e reduz, de forma significativa, o grau de proteção ambiental dessas áreas. Além disso, **a proposição legislativa está em conflito com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação**, que prevê a implementação de medidas de proteção diferenciadas, estabelecidas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para **assegurar a preservação a longo prazo das espécies, dos habitats e dos ecossistemas e a perenidade dos recursos ambientais para as futuras gerações**. (grifos nossos)

Como bem disposto nas razões de voto, esta egrégia Corte possui jurisprudência consolidada em matéria de Unidades de Conservação, prezando pela integridade dos atributos que justificaram sua proteção e evitando que haja retrocessos em termos das normas que regulam as áreas especialmente protegidas, conforme entendimento firmado na ADI 5.676 e na ADI 4.717.

José Afonso da Silva²⁰², no que se refere às Unidades de Conservação, destaca:

“Espaços territoriais e seus componentes, em sentido ecológico, referem-se, na verdade, a ecossistemas. Se são dignos de proteção especial é porque são áreas representativas de ecossistemas. Sua definição, como tais, pelo Poder Público lhes confere um regime jurídico especial, quanto à modificabilidade e quanto à fruição, natureza essa que decorre do conceito constitucional, quando diz que não podem ser alterados nem suprimidos senão através de lei, e nem ser utilizados de modo a comprometer os atributos que justifiquem sua proteção. Quer constituam bens de propriedade privada, quer bens de domínio público, ficam eles sujeitos a um regime jurídico de interesse público, pela relevância dos atributos naturais de que se revestem, postulando proteção especial.”

Dessa forma, o Poder Público é responsável pela fiscalização e manutenção do território protegido, atuando de maneira a zelar pela integridade dos ecossistemas. Isto em consonância direta com o que manda o artigo 225, §1º, inciso III da Constituição, que estabeleceu o dever de criação de Unidades de Conservação, espaços especialmente protegidos cuja alteração e supressão só pode vir por meio de lei em *strictu sensu*, e desde que não se comprometa a integridade dos atributos ecológicos que justificam sua proteção.

É importante ressaltar, ainda, que o artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 teve sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal, que reforçou a compatibilidade da sua redação original com o ordenamento jurídico nas ADIs 3378 e 5180. Sendo assim, em face da reiterada confirmação desta Suprema Corte da constitucionalidade da redação até então vigente do artigo 36, §3º, da Lei nº 9.985/2000, advoga-se pela declaração de inconstitucionalidade integral do artigo 61 da Lei nº 15.190/2025 que a alterou.

²⁰² SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 861.

A retirada da anuênciia prévia do órgão gestor da UC, promovida pelo artigo 61, inverte a lógica do licenciamento: em vez de controlar *ex ante* a compatibilidade jurídico-ecológica com os objetivos da área protegida e com o plano de manejo da unidade, o procedimento passará a operar, na prática, apenas por uma lógica meramente compensatória. Sem essa análise técnica vinculante, aumenta a probabilidade de concessão de licenças para usos incompatíveis com a categoria e o zoneamento da UC e, consequentemente, a ocorrência de danos ambientais irreversíveis em áreas especialmente protegidas.

Desse modo, resta configurado um evidente retrocesso legislativo em matéria ambiental, o que reforça a urgente declaração de inconstitucionalidade do artigo 61 da Lei nº 15.190/2025, a fim de salvaguardar o que determina o artigo 225, *caput*, §1º, inciso III da Constituição Federal, bem como o arcabouço protetivo instituído pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

4.14. Redução no rigor da proteção ambiental pelas revogações na Lei da Mata Atlântica – 66, inciso III²⁰³, da Lei nº 15.190/2025

A Lei nº 15.190/2025, pelo seu artigo 66, inciso III do *caput*, revoga os §§1º e 2º do artigo 14 da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), *in verbis*:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuênciia prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano

²⁰³ Art. 66. Ficam revogados os seguintes dispositivos:

(...)

III - §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

diretor, mediante anuênciâa prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. (...)
(grifos nossos)

O bioma Mata Atlântica é um dos mais ricos e biodiversos do mundo. Por isso, foi declarado patrimônio nacional pela Constituição Federal (artigo 225, §4º). É, também, o primeiro bioma brasileiro com lei federal específica que trata das suas particularidades e que lhe dá tratamento especializado, qual seja, a Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica).

Apesar disso, a Mata Atlântica é o bioma mais ameaçado do país: restam apenas 24% de sua cobertura florestal original, espalhada em pequenos fragmentos (97% deles com menos de 50 hectares). Tal fato, por si só, já demonstra a importância de se ter, para esse bioma, um regime especial de proteção, com regras mais rígidas.

Por conta da intensa, insistente e perigosa ameaça ao bioma, a Lei nº 11.428/2006 estabeleceu que a supressão da vegetação só poderá ocorrer em casos excepcionais e após um “duplo controle”.

Com relação à excepcionalidade, o artigo 14 (c/c os artigos 20, 21 e 23) dispõe que a supressão de vegetação **primária e secundária no estágio avançado** de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, ou para fins de pesquisas científicas e práticas preservacionistas; que a vegetação **secundária em estágio médio** de regeneração somente poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social ou para fins de pesquisas científicas e práticas preservacionistas. E, quanto às hipóteses de utilidade pública e interesse social, a condição para a supressão é que inexistam alternativas técnicas e locacionais ao empreendimento proposto.

Com relação ao duplo controle, os revogados §§ 1º e 2º do artigo 14 dispõem que a supressão de vegetação **primária e secundária no estágio avançado e médio de regeneração** dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuênciâa prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente; que quando se tratar de supressão de vegetação no **estágio médio de regeneração em área urbana**, a autorização será dada pelo órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, cabendo ao órgão estadual emitir a

anuência prévia. A manifestação de dois órgãos federativos não se constitui hiperafetação, mas sim medida absolutamente justificável, considerando o grau de vulnerabilidade do bioma e a necessidade de garantir que o pouco que resta da Mata Atlântica só será suprimido quando estiver evidente a pertinência da supressão.

Com a revogação dos dois parágrafos acima mencionados, extingue-se o duplo controle (aprovação e anuência), que tem por função redobrar a cautela na análise dos pedidos de supressão da vegetação e, assim, garantir a excepcionalidade das autorizações. Além disso, interfere-se prejudicialmente na competência para autorizar supressão, que passa a ser dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental e não mais dos estados (como regra).

O tratamento protetivo da Lei da Mata Atlântica, aí incluído o artigo 14, **fez diminuir mais de 80% do desmatamento no bioma**, segundo dados da Fundação SOS Mata Atlântica em Nota Técnica (**doc. 51**):

“Desde a sua edição, em 2006, a aplicação da Lei da Mata Atlântica resultou na **diminuição do desmatamento em mais de 80%** em relação aos índices registrados antes da Lei, **saindo de 110 mil hectares ano para menos de 15 mil hectares de perdas de matas maduras**, com nove dos 17 estados do bioma se aproximando do desmatamento zero.”

Por isso, a flexibilização trazida pela Lei nº 15.190/2025, a pretexto de simplificar e agilizar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos situados na Mata Atlântica, representa um enorme risco para o bioma e verdadeiro retrocesso ao aparato normativo construído nos últimos anos, além de interferir na competência administrativa dos órgãos ambientais. Daí o acertado veto do Presidente da República ao artigo 66, inciso III, do PL 2.159/2021, conforme razões a seguir:

"Em que pese a boa intenção do legislador, o inciso III do art. 66 do Projeto de Lei, ao alterar a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção nativa do Bioma Mata Atlântica, **contraria o interesse público e incorre em vício de constitucionalidade, pois retira da atuação do órgão ambiental federal a competência para avaliar o status de conservação do bioma e a capacidade de suporte diante das múltiplas solicitações de supressão entre Estados e Municípios**, que, se realizadas de forma descoordenada,

implicariam a sua destruição gradual. **Trata-se de procedimento de anuência e não de dupla análise, cujo objetivo é avaliar o *status* de conservação do bioma e a inexistência de alternativa tecnológica ou locacional para o empreendimento.** Verifica-se, então, que o dispositivo viola o disposto no art. 225, *caput*, inciso III e § 4º, da Constituição, o qual garante proteção específica para a Mata Atlântica, bem como viola o disposto no art. 23, parágrafo único, reduzindo a competência comum de atuação do Poder Público na defesa ambiental. Assim, a medida representa um retrocesso ambiental, o que é vedado, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4983/DF." (grifos nossos)

Com a derrubada do veto e, consequentemente, com a extirpação dos §§ 1º e 2º do artigo 14 da Lei nº 11.428/2006, não se perde apenas a dupla camada de proteção. Perde-se a própria regra geral de competência para autorização de supressão da vegetação, atribuída aos estados, os quais, sabidamente, têm estrutura mais sólida para o desempenho desta tarefa do que a maior parte dos municípios situados no domínio da Mata Atlântica, além de serem menos suscetíveis às pressões dos grupos interessados.

Para entender a disparidade entre o cenário anterior e o atual:

- I. A Lei Complementar nº 140/2011, que regulamenta a competência administrativa ambiental e a competência para o licenciamento de atividades ou empreendimentos potencialmente degradadores, dispõe que, quando a implantação exigir a supressão de vegetação, esta será autorizada pelo órgão licenciador (artigo 13, §2º). Dessa forma, o Ibama autoriza supressão de vegetação nos licenciamentos ambientais federais; os estados autorizam a supressão de vegetação nos licenciamentos ambientais estaduais; e os municípios autorizam a supressão de vegetação nos licenciamentos ambientais municipais.
- II. Contudo, de acordo com a Lei nº 11.428/2006, quando o empreendimento sob licenciamento ambiental estivesse localizado na Mata Atlântica, a supressão da vegetação deveria seguir outra regra: ao invés de a autorização ser dada pelo órgão competente para o licenciamento ambiental, seria dada pelos estados, conforme o artigo 14, §1º. Ou, excepcionalmente, pelos municípios dotados de conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, conforme o artigo 14, §2º, quando a vegetação a ser

suprimida estivesse em área urbana e fosse caracterizada como em estágio médio de regeneração. Dessa forma, mesmo em caso de licenciamento ambiental conduzido perante o órgão municipal de meio ambiente, a supressão de espécimes da Mata Atlântica dependeria de aprovação do órgão estadual.

III. É importante frisar que, embora a Lei nº 11.428/2006 seja uma lei ordinária, está autorizada pela própria Lei Complementar nº 140/2011 a dispor sobre competência para supressão da vegetação, não havendo conflito entre elas, conforme se extrai do artigo 11 desta última:

“A lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.” (grifo nosso)

IV. Se a regra geral sobre autorização de supressão da Mata Atlântica deixa de existir na Lei nº 11.428/2006, esse vácuo passa a ser preenchido pela Lei Complementar nº 140/2011, de forma que Ibama, estados e municípios autorizarão a supressão de Mata Atlântica nos licenciamentos de sua competência. E, considerando o movimento crescente pela municipalização do licenciamento ambiental, permitido pela Lei Complementar nº 140/2011, isso significa que **a partir da entrada em vigor da Lei nº 15.190/2025, uma quantidade surpreendente de municípios passará a autorizar supressão de vegetação de Mata Atlântica para licenciar empreendimentos situados em área de vegetação primária e secundária em estágio avançado e médio de regeneração, inclusive em área rural e sem que haja uma validação dos estados (o que poderia, de alguma forma, corrigir eventuais falhas do processo).** Evidentemente, trata-se de ameaça real para o bioma e de retrocesso ambiental inaceitável e **inconstitucional!**

Reforçando a Nota Técnica produzida pela Fundação SOS Mata Atlântica, conclui-se que “ao eliminar a dupla camada protetiva entre os entes federados e a cooperação entre eles prevista na Lei Complementar 140 que estabelece que os mesmos devem atuar juntos, a Lei Geral do Licenciamento Ambiental **abre**

margem para o esvaziamento da Lei da Mata Atlântica, pois ataca diretamente os seus mecanismos estruturantes. O resultado é a perda de coerência do regime protetivo, o enfraquecimento da lógica sistêmica do ordenamento ambiental e o aumento do risco de judicialização em massa de autorizações e intervenções em área de Mata Atlântica, sem a devida análise técnica. (...)" (grifo nosso)

À vista do exposto, o que se verifica é a patente inconstitucionalidade do artigo 66, inciso III, da Lei nº 15.190/2025, por transgressão do artigo 225, *caput*, incisos I e VII do §1º, e §4º, da Constituição Federal, que determinam expressamente o dever do Poder Público em (i) defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações; (ii) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (iii) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade; e (iv) garantir a proteção da Mata Atlântica enquanto patrimônio nacional.

Ainda, há afronta ao princípio da vedação do retrocesso, ao passo que o referido artigo da Lei Geral diminui de forma grave a proteção do bioma Mata Atlântica, constitucionalmente protegido. As normativas ambientais devem seguir rumo à garantia e aumento da proteção dos biomas, e não ao revés disso.

4.15. Limitação à atuação de especialistas cuja profissão não tem conselho profissional – artigo 4º, § 3º²⁰⁴, da Lei nº 15.190/2025

A Lei nº 15.190/2025 estabelece no artigo 4º, §3º, que é obrigatório o registro em documento de responsabilidade técnica perante o respectivo conselho de fiscalização profissional. Essa determinação prejudica sobremaneira o correto desenvolvimento do licenciamento ambiental, ao passo que, a depender do estudo a ser realizado e do dado a ser levantado, será necessária a atuação de especialista que não possui conselho de fiscalização profissional ou sistema de registro de

²⁰⁴

Art.

4º

(...)

§ 3º A responsabilidade técnica pela atividade e pelo empreendimento de que trata o *caput* deste artigo será exercida por profissionais habilitados, de nível médio ou superior, com formação compatível com a tipologia, a complexidade e a área de conhecimento da atividade ou do empreendimento e obrigatório registro de sua condição e atuação em documento de responsabilidade técnica perante o respectivo conselho de fiscalização profissional.

atividades nesse tipo de entidade. É o caso, por exemplo, do Estudo de Componente Indígena, o qual deverá ser desenvolvido por equipe com profissionais habilitados na área de antropologia²⁰⁵. Contudo, as formações em antropologia e ciências sociais carecem de um “conselho de fiscalização profissional” formal. O que se tem, quando muito, é a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), que é uma associação civil de âmbito nacional com o “objetivo congregar especialistas que, por meio da atuação em ensino, em pesquisa e profissional contribuam para o desenvolvimento da Antropologia, o intercâmbio de ideias, o debate de problemas e a defesa de interesses comuns”.²⁰⁶

Inclusive, os antropólogos são parte essencial no processo de demarcação de terras indígenas, pois são eles que coordenarão os grupos técnicos que irão elaborar os estudos para a identificação dessas terras e posterior demarcação e homologação (artigo 2º, *caput* e §1º, do Decreto nº 1.775/1996).²⁰⁷

Ainda, os antropólogos são profissionais de extrema relevância dentro do sistema judiciário. Conforme a Resolução nº 545/2022 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que trata das diretrizes e dos procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas, consta:

Art. 14. Quando necessário ao fim de descrever as especificidades socioculturais do povo indígena e esclarecer questões apresentadas no processo, **o juízo determinará a produção de exames técnicos por antropólogo ou antropóloga** com qualificação reconhecida.

§ 1º Compreendem-se por exames técnicos antropológicos trabalhos que demandem a produção de pareceres sob forma de relatórios técnico-científicos, perícias e informes técnicos cuja elaboração pressupõe algum tipo de estudo ou pesquisa no âmbito do conhecimento especializado da Antropologia.

§ 2º **Na designação de antropólogo ou antropóloga, deve-se priorizar profissional que possua conhecimentos específicos sobre o povo** a que se atrela o processo judicial.
(grifos nossos)

O que se verifica é a essencialidade de profissionais habilitados nas mais diversas áreas para o correto dimensionamento dos impactos da atividade ou

²⁰⁵ Como exemplo, há disposição no Anexo II-B da Portaria Interministerial nº 60/2015 sobre a equipe multidisciplinar que desenvolverá o componente indígena, como o profissional bacharel em ciências sociais com pós-graduação em antropologia.

²⁰⁶ <https://portal.abant.org.br/estatuto/> - Acesso em 07/12/2025.

²⁰⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm - Acesso em 07/12/2025.

empreendimento sob licenciamento ambiental, acompanhamento do seu desenvolvimento e garantia de direitos.

Portanto, excluir, no âmbito do licenciamento ambiental, a atuação de profissionais que não possuam conselho de fiscalização profissional é uma cabal fragilização na garantia de direitos fundamentais, como a dos povos indígenas no caso dos antropólogos, retrocedendo e transgredindo preceitos constitucionais como o direito do exercício profissional (artigo 5º, *caput* e inciso XIII), o direito à saúde (artigos 6º, *caput*, e 196), o direito à manifestação cultural (artigo 215, *caput* e §1º), a proteção do patrimônio cultural (artigo 216), a proteção do meio ambiente (artigo 225), e os direitos dos povos indígenas (artigo 231).

Em face do exposto, é fundamental que haja interpretação conforme a Constituição, em consonância com o artigo 5º, *caput*, inciso XII, assegurando a participação nos processos de licenciamento ambiental de todos os profissionais, independentemente da existência de conselho de fiscalização próprio.

4.16. Da falta de explicitação da variável climática no licenciamento ambiental - artigos 14, *caput*, incisos I a III; 28, *caput* e §§1º, 6º e 8º; 29, incisos I a X; 31, *caput* e §único, da Lei nº 15.190/2025

A Lei nº 15.190/2025 não prevê expressamente a variável climática no licenciamento ambiental em nenhum dos seus dispositivos. No ano de 2025, em plena crise climática²⁰⁸, é absolutamente inadmissível que a expressão “clima” não conste em nenhum dispositivo da lei aprovada!

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) define como mudança do clima aquela “que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a **composição da atmosfera mundial** e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis” (artigo 2º, inciso VIII - grifo nosso). Vale recordar que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) conta como definição de recursos ambientais “**a atmosfera, as águas interiores, superficiais e**

²⁰⁸ O ano de 2024 foi o mais quente já registrado na história, com frequentes e intensos eventos climáticos extremos de diferentes tipos. Ver: <https://brasil.un.org/pt-br/287173-onu-confirma-2024-como-o-ano-mais-quente-j%C3%A1-registrado-com-cerca-de-155%C2%B0c-acima-dos-n%C3%ADveis>. Acesso em 11/12/2025.

subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (artigo 3º, inciso V - grifo nosso).

A questão climática está inserida não apenas na Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima como está subentendida no próprio Texto Constitucional. O meio ambiente ecologicamente equilibrado referido (artigo 225, *caput*, da Constituição) só existirá com a consideração do sistema climático. Quando o legislador constituinte fala, por exemplo, em “salvaguarda dos processos ecológicos essenciais” (artigo 225, §1º, inciso I) necessariamente incluiu a estabilidade do sistema climático nessa perspectiva.

Esse egrégio Supremo Tribunal Federal já decidiu que a questão climática está contemplada nos ditames do artigo 225 da Constituição:

“Ementa: Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violão a compromissos internacionais.

(...)

4. Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstêm de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF). (...)

(ADPF 708, STF, rel. min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 04/07/2022 - grifo nosso)

Por sua vez, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu a “Política Nacional do Poder Judiciário para o Clima e Meio Ambiente”²⁰⁹, por meio da qual estabeleceu que os órgãos do sistema de Justiça deverão ter uma atuação estratégica para a proteção dos direitos intergeracionais ao meio ambiente, o que também abrange as mudanças climáticas, conforme disposto na Resolução CNJ 433/2021²¹⁰:

Art. 3º O CNJ fornecerá periodicamente, por meio do SireneJud, relatórios de inteligência ambiental para auxiliar a identificação do tempo de tramitação das ações judiciais ambientais, das

²⁰⁹ Nomenclatura alterada por meio da **Resolução CNJ nº 611/2024**. Disponível em <<https://atos.cnj.jus.br/files/original21101320250124679401b513645.pdf>>. Acesso em 09/12/2025.

²¹⁰ <https://atos.cnj.jus.br/files/original14041920211103618296e30894e.pdf> - Acesso em 09/12/2025

unidades judiciárias com maior número dessas ações e as regiões de atenção prioritária para a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente.

(...)

§ 4º Será criado nas Tabelas Processuais Unificadas, **no assunto sobre direito ambiental, o subassunto litigância climática.**

Art. 12. Os recursos oriundos de prestações pecuniárias vinculadas a crimes ambientais poderão ser direcionados à entidade pública ou privada com finalidade social voltada à proteção do meio ambiente, observando-se as demais regras previstas na Resolução CNJ nº 154/2012.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos previstos no caput deste artigo **poderá priorizar projetos de recomposição que atuem na mitigação dos efeitos de mudança climática**, especialmente os que utilizam energias renováveis.

Art. 14. Na condenação por dano ambiental, o(a) magistrado(a) deverá considerar, entre outros parâmetros, **o impacto desse dano na mudança climática global**, os danos difusos a povos e comunidades atingidos e o efeito dissuasório às externalidades ambientais causadas pela atividade poluidora.

(grifos nossos)

Nessa perspectiva, o licenciamento ambiental necessita avaliar e internalizar os impactos da atividade ou empreendimento no clima.

Deixar de garantir esse pressuposto seria uma violação *per se* dos artigos 170, inciso VI, e 225, *caput* e §1º, incisos I, II, IV, V, VII, e VIII da Constituição, ao (i) negar proteção à sadia qualidade de vida da população por falta de estudos necessários para adequar o projeto, ante os seus impactos climáticos negativos, como as emissões de gases de efeito estufa de uma indústria; (ii) deixar de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, notadamente a segurança da vida, saúde e da biodiversidade; (iii) deixar de internalizar, no EIA/Rima e outros estudos ambientais, impactos climáticos decorrentes de atividades e empreendimentos e as vulnerabilidades dos próprios empreendimentos às mudanças do clima; e (iv) fragilizar o controle das atividades humanas que podem afetar a saúde, o meio ambiente e o clima.

É importante mencionar que, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição Federal e da legislação em vigor, existem decisões relevantes da justiça brasileira no sentido de incluir a avaliação climática no licenciamento

ambiental,²¹¹ assim como órgãos ambientais que formulam esse tipo de análise, a exemplo do Mato Grosso do Sul²¹² e do Paraná.²¹³ O próprio Ibama tem começado a exigir estudos ambientais mais completos com medidas de mitigação e compensação de impactos climáticos em empreendimentos altamente impactantes para o clima,^{214 215} em linha com o que vem apontando a doutrina²¹⁶ e os estudos técnicos especializados.²¹⁷

A falta de explicitação, na lei, da obrigatoriedade da análise dos aspectos climáticos das atividades e empreendimentos pode levar a interpretações que, caso a caso, impeçam o estabelecimento de condicionantes ambientais realmente eficazes, no que se refere não apenas à mitigação das emissões de gases de efeito estufa, mas também à adaptação às mudanças do clima.

Não se pode desconsiderar, por exemplo, que o desmatamento, além de degradação do meio ambiente, gera emissões de gases de efeito estufa e, portanto, aquecimento global. O desmatamento em regiões de encosta ou de mangue, por sua vez, pode aumentar o risco de deslizamentos ou de erosão e ressaca, respectivamente, prejudicando a capacidade da população de se adaptar às precipitações mais intensas e frequentes decorrentes das mudanças do clima. No mais, a falta de avaliação climática pode conduzir à implementação de projetos mal adaptados ao clima em transformação, o que pode afetar a própria segurança desses

²¹¹ É o caso das **Ações Civis Públicas nº 5030786-95.2021.4.04.7100** e **nº 5050920-75.2023.4.04.7100**, que tramitaram na 9ª Vara Federal do Rio Grande do Sul e que tratavam, respectivamente, da Usina Termelétrica Nova Seival e da Usina de Candiota.

²¹² Disponível em: <<https://www.semadesc.ms.gov.br/empreendimentos-que-dependem-de-licenciamento-ambiental-devem-fazer-inventario-de-emissao-de-gases-do-efeito-estufa/#:~:text=Os%20empreendimentos%20que%20precisam%20de%20licen%C3%A7a%20ambiental,planificar%20medidas%20de%20descarboniza%C3%A7%C3%A3o%20visando%20transformar%20Mato>>

²¹³ Nos termos da **Portaria IAT nº 472/2022**: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=428172>>

²¹⁴ Veja-se: <<https://climainfo.org.br/2025/09/26/ibama-determina-a-petrobras-compensacao-do-impacto-climatico-do-pre-sal/>>.

²¹⁵ No Brasil, o Ibama, recentemente e de forma inédita, exigiu da Petrobras um plano com ações específicas contra mudanças climáticas no processo de licenciamento. A Petrobras foi obrigada a compensar o impacto climático da sua produção de petróleo e gás fóssil. A exigência foi feita pelo Ibama no processo de licenciamento da Etapa 4 do pré-sal, na Bacia de Santos, no litoral dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Ver <<https://www.google.com/url?q=https://climainfo.org.br/2025/09/26/ibama-determina-a-petrobras-compensacao-do-impacto-climatico-do-pre-sal&sa=D&source=docs&ust=1766404916314758&usg=AOvVaw33XsmmsMSTCKdmIP5VL7tJ>> . Acesso em 22/12/2025.

²¹⁶ Gaio et. al. “O licenciamento ambiental como instrumento da política climática”. In: **Direito e Práxis**, v. 14, n. 1, Rio de Janeiro, 2023, p. 594-620. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdp/a/vwftczDQHZ8tgzNjGwGGXXw/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em Acesso em 22/12/2025.

²¹⁷ Disponível em <<https://abrampa.org.br/file?url=/wp-content/uploads/2023/09/Proposta-de-abordagem-das-mudancas-do-clima-no-licenciamento-ambiental.pdf>>. Acesso em Acesso em 22/12/2025.

empreendimentos e seus parâmetros técnicos construtivos (resistência do material a temperaturas extremas, dimensionamento de drenagem etc.).

Sobre o tema, cabe mencionar as recentes opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)²¹⁸ e da Corte Internacional de Justiça (CIJ)²¹⁹ que consolidaram, no plano jurídico internacional, a compreensão de que o clima e o meio ambiente equilibrado integram o núcleo dos direitos humanos, o que torna exigíveis medidas protetivas por parte dos estados no sentido de assegurar a sua proteção.

A Corte Interamericana, na Opinião Consultiva OC-32/2025, reconheceu a emergência climática como questão de direitos humanos, afirmando a autonomia do direito a um ambiente saudável e orientando os Estados sobre medidas de prevenção, adaptação e proteção de povos e grupos vulneráveis. Já a CIJ, em sua opinião consultiva de 23 de julho de 2025 sobre as obrigações estatais relativas às mudanças climáticas, declarou que os Estados têm obrigação jurídica de proteger o sistema climático global, o que implica cooperar internacionalmente para a redução das emissões e controlar as ações de atores privados sob sua jurisdição que possam agravar a crise climática, evidenciando a centralidade dos processos de licenciamento ambiental.

Combinadas, essas decisões deslocam a ação climática do terreno meramente político para o âmbito de deveres jurídicos e de responsabilização, servindo de fundamento robusto para políticas públicas, judicialização e demandas por reparação, inclusive em casos de licenciamento ambiental.

No direito comparado, observa-se movimento claro de fortalecimento da integração da variável climática ao licenciamento ambiental, em contraste com o retrocesso promovido pela Lei nº 15.190/2025 no ordenamento brasileiro. A Corte Constitucional da Colômbia, na Sentença C-280 de 2024²²⁰, condicionou a constitucionalidade do regime legal de licenciamento à obrigatoriedade de que os Estudos de Impacto Ambiental incluam, de forma expressa, a avaliação dos impactos das mudanças climáticas, reconhecendo que a exclusão dessa variável compromete a proteção do direito fundamental a um ambiente saudável. A Corte

²¹⁸ Disponível em: <https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/index-por.html>. Acesso em 22/12/2025.

²¹⁹ Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/187>. Acesso em 22/12/2025.

²²⁰ Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-280-24.htm>. Acesso em 22/12/2025.

partiu do entendimento de que não é juridicamente admissível autorizar empreendimentos sem a análise dos riscos e vulnerabilidades climáticas, sobretudo diante da natureza intergeracional do direito ambiental. Em decisões recentes, o tribunal colombiano também reconheceu a crise climática como questão de direitos humanos, inclusive no contexto de deslocamentos forçados por fatores ambientais.

Enquanto experiências constitucionais da região avançam na incorporação do clima como elemento estruturante do licenciamento ambiental, o Brasil, ao silenciar completamente sobre a variável climática na Lei nº 15.190/2025, cria um ambiente de insegurança e arrisca gerar interpretações casuísticas incompatíveis com o artigo 225, *caput*, da Constituição.

Nesses termos, resta evidente que a falta de explicitação da questão climática no âmbito do licenciamento ambiental fragiliza sobremaneira controles essenciais a serem conduzidos pelo Poder Público, como as emissões de gases de efeito estufa, os desmatamentos em áreas sensíveis e vários outros. O caminho nesse quadro é garantir que a aplicação dos dispositivos da Lei Geral sobre os estudos ambientais e seus reflexos nas condicionantes (artigos 14, *caput*, incisos I a III; 28, *caput* e §§1º, 6º e 8º; 29, incisos I a X; 31, *caput* e §único) ocorra segundo uma interpretação conforme a Constituição e, assim, considere na prática o tema clima, com fundamento na Lei nº 12.187/2009 (Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima) ou o diploma legal que a suceder.

5. PRINCÍPIOS JURÍDICOS VIOLADOS

Para compreender as normas jurídicas, é necessário se entender também o que são os princípios. Nessa perspectiva, é interessante se pensar, de forma mais visual, em uma edificação. Os princípios jurídicos são as estruturas, o que dá sustentação e força ao nosso sistema normativo. Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) afirma:

"Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema"

normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.”²²¹

Paulo Affonso Leme Machado e Maria Alexandra Aragão (2022) expõem:

“Os princípios nunca são suficientes por si só. O legislador não pode simplesmente estabelecer princípios na forma de lista de desejos, sem se envolver em concretas revisões. (...)

Os princípios têm funções importantes das quais se destacam a integração de lacunas legais e a correção de antinomias normativas aparentes. Os princípios servem ainda como orientadores da atuação administrativa, empresarial ou individual, como auxiliares na interpretação judicial ou criando imposições legiferantes. Os princípios asseguram, a diversos níveis, a coerência do ordenamento jurídico, ajudando o intérprete e o aplicador do Direito a procurar analogias e pontos de conexão que lhe permitam procurar as soluções jurídicas mais efetivas para os problemas com que se deparam.”²²²

Nesse contexto, é importante ter-se em mente que as normas são “as paredes e tudo que preenche” as estruturas da dita “edificação”, dando concretude e implementação aos princípios jurídicos. São, pois, o direito posto na legislação vigente, editado e publicado. Deve-se buscar aplicar as normas e, também, os princípios jurídicos, pois são eles que dão coerência, razão e norte interpretativo.

José Afonso da Silva (2013) explica:

“Princípios são matérias de fato no sentido de que não são invenções teóricas, mas fatos reais. (...)

O que é importante é ressaltar que o caráter comum de todos os princípios é o de ser fonte, de onde derivam o ser, a geração, ou o conhecimento, entre os quais uns são imanentes, outros, exteriores”²²³

No Direito brasileiro, diversos princípios fundantes estão normatizados na Constituição Federal e legislação correlata. São frequentes no Direito Ambiental julgados que se ancoram em princípios, para dar concretude à interpretação de determinada norma ou conduta, especialmente nos Tribunais Superiores.

Na legislação ambiental, é importante destacar que a Lei nº 6.938/1981, norma fundante do Direito Ambiental brasileiro, estabelece os princípios norteadores da Política Nacional do Meio Ambiente:

²²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28^a edição. São Paulo: Malheiros, p. 54, 2011

²²² MACHADO, Paulo Affonso Leme. ARAGÃO, Maria Alexandra. **Princípios de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 37 e 39.

²²³ SILVA, José Afonso da. O ser das regras, das normas e dos princípios constitucionais. Em **Revista do Ministério Público**. Número 47. Rio de Janeiro: MPRJ, 2013, p. 101-103.

“Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, **atendidos os seguintes princípios:**

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
VIII - recuperação de áreas degradadas;
IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.” (destacamos)

Na sequência abordaremos os princípios do Direito Ambiental e do Direito Administrativo brasileiro que foram fundamento das análises realizadas no Capítulo 4.

5.1. Princípios da prevenção e da precaução

Nos dispositivos analisados nesta peça exordial - **subitens 4.2.1, 4.3.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.7, 4.9.2.a, 4.9.2.c, 4.11 e 4.12** - referentes à Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental), é evidente que há violação dos princípios da prevenção e da precaução, pilares do Direito Ambiental, ao se flexibilizarem diversas regras sobre o licenciamento ambiental. Em que pesem as diferenças entre os dois princípios, nas palavras do excelentíssimo Ministro Celso de Mello, eles são considerados “como a ‘essência do direito ambiental’, sempre com a finalidade de evitar, de neutralizar ou de minimizar situações de risco potencial à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente” (grifos nossos).²²⁴

Em breve síntese, o princípio da prevenção encontra previsão no artigo 225 da Constituição Federal, bem como no artigo 2º, incisos I, IV e IX, da Lei nº

²²⁴ **ADI 4066.** Voto do Ministro Celso de Mello. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJe 07.03.2018.

6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), entre outros. Conforme lecionam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, **o princípio da prevenção “opera com o objetivo de antecipar a ocorrência do dano ambiental na sua origem evitando-se, assim, que este venha a ocorrer”**.²²⁵ Esse princípio opera dentro de contexto em que, em termos científicos, já se conhece a relação de causa e efeito da ação poluidora e, justamente por esse motivo, a adoção de medidas preventivas é imperativa.

O princípio da precaução, por sua vez, também está resguardado pelo artigo 225 da Constituição Federal, conforme já reconhecido pelo STF²²⁶, assim como no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992²²⁷ e no artigo 3º da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre a Mudança do Clima.^{228 229} Nesse sentido, **a inexistência ou insuficiência de conhecimento científico sobre a possibilidade de ocorrência de degradação ambiental não constitui óbice para que se exija a adoção de medidas acautelatórias destinadas e eliminar ou minimizar a ocorrência do dano**.

O licenciamento ambiental, com a avaliação de impactos ambientais a ele inerente, lastreada no estudo prévio de impacto ambiental e outros estudos ambientais, constitui o principal instrumento do ordenamento jurídico ambiental para operacionalização dos princípios da prevenção e da precaução. Conforme prevê o artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição, incumbe ao Poder Público “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”. É por meio dos estudos ambientais prévios, que se torna possível a identificação da ocorrência de danos ambientais de forma

²²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5ª Edição. Forense, 2025.

²²⁶ RE 627.189/SP

²²⁷ “Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.” [tradução livre]

²²⁸ “Art. 3º. As partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças a danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de forma a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível.”

²²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5ª Edição. Forense, 2025.

antecipada, viabilizando a adoção de medidas preventivas para evitar a sua ocorrência ou, ao menos, sua mitigação.²³⁰

Esses princípios, materializados no licenciamento, partem da máxima de que “é melhor prevenir do que remediar”. Nesse sentido, conforme entendeu este egrégio STF:

“Imposta, pela Constituição, a tutela ecológica efetiva, adequada e tempestiva (art. 225), procede afirmar a preferência pelas formas de tutela preventivas – que se voltam a impedir que o próprio ilícito ocorra, e possivelmente o próprio dano – ou, no caso da ocorrência de evento danoso, pela tutela repressiva na forma específica, é dizer, *in natura*, a buscar a reparação integral do dano e, tanto quanto possível, o retorno à integridade ecológica.” (grifo nosso).

(STF. ADI 4031, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 02-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-11-2023 PUBLIC 09-11-2023) (grifo nosso)

Trecho do voto da relatora:

“Além de intrínseco ao dever de proteção do meio ambiente equilibrado imposto ao Poder Público e à sociedade pela Constituição da República, o dever de prevenção contra danos ambientais tem previsão em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (Decreto n. 875/1993) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998)”

(STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.475, Relatora Ministra Cármem Lúcia, julgado em Plenário Virtual de 10/04/2020 a 17/04/2020)

Sobre o tema, tem-se na jurisprudência do STJ:

Trecho do voto do relator:

“Feitas essas considerações, não obstante a responsabilidade ser objetiva, o dano ser evidente e a necessidade de comprovação do nexo de causalidade ser a regra, não se pode deixar de ter em conta os princípios que regem o direito ambiental (precaução, prevenção e reparação), principalmente, para a hipótese, **o Princípio da Precaução, no qual o meio ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida no caso de incerteza (por falta de provas cientificamente relevantes) sobre o nexo causal entre determinada atividade e um efeito ambiental negativo.**”

(STJ, AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL N° 1311669 – SC, Relator ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 04/12/2018 – grifo nosso)

²³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5^a Edição. Forense, 2025.

Tal entendimento é fundamental para a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diante do fato de que dano ambiental é de difícil ou impossível reparação, de modo que a atuação prévia dos órgãos ambientais no licenciamento ambiental é a forma mais efetiva de evitar a ocorrência de danos. Como bem elucida Marcelo Abelha Rodrigues (2005):

“Se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais poderá ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam. Enfim, com o meio ambiente, decididamente, é melhor prevenir do que remediar.”²³¹

Como dito, os princípios da prevenção e da precaução são amplamente reconhecidos pela jurisprudência, inclusive em julgados que se debruçaram sobre o licenciamento ambiental. Esta Suprema Corte concluiu nas razões de decidir que houve violação aos princípios da prevenção e da precaução ao julgar a inconstitucionalidade de normas estaduais que dispensam ou simplificam os procedimentos de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. Confira:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE

²³¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de Direito Ambiental: parte geral*. 2.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 204.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. **FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA.** VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

[...]

3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou **hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente**. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. **A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019.** (...) (grifos nossos)

(ADI 6288, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23-11-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020).²³²

Conclui-se que os dispositivos impugnados na Lei nº 15.190/2025, que constam nos trechos desta peça destacados no início deste item, ferem de morte os princípios da prevenção e precaução, que se materializam em deveres ao Poder Público em sua atuação em consonância com o artigo 225 da Constituição Federal. Ao promoverem dispensas de licenciamento ambiental, preverem procedimentos simplificados e autodeclaratórios para atividades degradadoras do meio ambiente ou, ainda, estabelecerem prazos exígues para conclusão dos processos de licenciamento, entre outros problemas, impedem que os órgãos ambientais competentes ajam de forma preventiva e precaucionária diante de atividades efetiva

²³² Nesse mesmo sentido: ADI 5312; ADI 6650; ADI 7007; ADI 4529; ADI 5475; e ADI 6808.

ou potencialmente poluidoras, ou capazes de causar degradação ambiental sob qualquer forma, consoante seu dever constitucional.

5.2. Princípio da vedação ao retrocesso socioambiental

Nos dispositivos analisados nesta peça exordial - **itens 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13 e 4.14 e subitens 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.3.10** - referentes à Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental), é evidente que há violação ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, pilar do Direito Ambiental, ao se flexibilizarem diversas regras sobre o licenciamento ambiental.

Como bem explicam os juristas Ingo Sarlet e Tiago Fenterseifer, o princípio da vedação ao retrocesso seria, no campo jurídico, o equivalente ao “ponto de não retorno” adotado pelas Ciências da Terra e Climática, tendo como meta não admitir qualquer recuo no regime jurídico de proteção ecológica, a fim de salvaguardar a (já vulnerável) integridade ecológica.²³³

Segundo Michel Prieur, trata-se de “verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, na medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente”.²³⁴ Ainda que não esteja expresso na Constituição, Herman Benjamin afirma que o princípio da proibição de retrocesso faz parte do núcleo legislativo duro do arcabouço do Direito Ambiental, isto é, “os direitos e instrumentos diretamente associados à manutenção do “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e dos “processos ecológicos essenciais”, plasmados no art. 225 da Constituição de 1988.”²³⁵

²³³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 5^a Edição. Forense, 2025.

²³⁴ PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Em **Colóquio sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllo wed=y>. Acesso em 08/12/2025.

²³⁵ BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso. Em **Colóquio sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllo wed=y>. Acesso em 08/12/2025.

O retrocesso socioambiental inconstitucional se dá por diversas formas, inclusive pela aprovação de normas que renunciam à proteção ambiental, com a falsa ideia de simplificação. É o que dispõe a excelentíssima Ministra Rosa Weber, em seu voto no julgamento das ADPFs 747 e 749:

“(...) o Estado brasileiro tem o dever – imposto tanto pela Constituição da República quanto por tratados internacionais de que signatário – de manter política pública eficiente e efetiva de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”, certo que “**o ímpeto, por vezes legítimo, de simplificar o direito ambiental por meio da desregulamentação não pode ser satisfeito ao preço do retrocesso na proteção do bem jurídico**”.²³⁶ (grifo nosso)

No caso em tela, conforme já bem explicitado, a Lei nº 15.190/2025 representa um enorme retrocesso legislativo em termos de proteção ao meio ambiente, uma vez que fragiliza de forma absolutamente inaceitável o licenciamento ambiental para atividades degradadoras do meio ambiente, com custos irreparáveis para as presentes e futuras gerações. Trata-se do exemplo mais evidente do que o Ministro Herman Benjamin descreve como “degradação da lei levando à degradação ambiental”,²³⁷ ferindo de morte o princípio constitucional da vedação ao retrocesso socioambiental.

Deve ser ressaltado que este egrégio STF possui jurisprudência consolidada acerca da violação do princípio da vedação ao retrocesso ambiental focando a redução do rigor do licenciamento. Confira:²³⁸

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 38, DO ESTADO DE MATO GROSSO. REQUISITOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS HIDRELÉTRICAS. FEDERALISMO. RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 24, VI, § 1º, E 225, § 1º, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CRIAÇÃO DE HIPÓTESE DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES

²³⁶ ADPF 747

²³⁷ BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso. Em **Colóquio sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllo_wed=y. Acesso em 08/12/2025.

²³⁸ No mesmo sentido: ADI 6288; ADPF 749; e ADI 6618.

E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DAS HIPÓTESES DE LICENCIAMENTO.** VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), **DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL** E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. [...]

3. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. **Inobservância dos princípios da proibição de retrocesso em matéria socioambiental, da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material caracterizada.** 4. Pedido julgado procedente. [destacamos] (ADI 4529, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 22-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022)

DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 19, PARÁGRAFO ÚNICO, E 139, § 2º, DA LEI ESTADUAL N. 10.431/2006, ALTERADA PELA LEI N. 13.457/2015, AMBAS DO ESTADO DA BAHIA. POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE E DE PROTEÇÃO À BIODIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO (ART. 225). VIOLAÇÃO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA EM MATÉRIA AMBIENTAL. **LICENCIAMENTO AMBIENTAL.** DELEGAÇÃO GENÉRICA. ZONA COSTEIRA. LICENCIAMENTO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA PARA TODOS OS ESTADOS DE REGENERAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA EM ÁREA URBANA. LEGISLAÇÃO ESTADUAL MENOS PROTETIVA AO MEIO AMBIENTE. **PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL.** PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA ZONA COSTEIRA E DA MATA ATLÂNTICA (ART. 225, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

I. Caso em exame 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR) contra os arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei n. 10.431/2006, com redação dada pela Lei n. 13.457/2015, ambas da Bahia, que dispõem sobre a diversidade e a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do referido Estado.

II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se são inconstitucionais (i) o art. 19, parágrafo único, da Lei estadual n. 10.431/2006 — ao delegar de forma genérica aos Municípios a possibilidade de concessão de licenciamento na Zona Costeira; e (ii) o art. 139, § 2º, da mesma lei, que autorizou os Municípios a procederem à concessão de licenciamento ambiental e à supressão, nas áreas urbanas, de vegetação nativa da Mata Atlântica em todos os estágios de regeneração.

III. Razões de decidir 3. A Zona Costeira e a Mata Atlântica são consideradas, pelo art. 225, § 4º, da Constituição Federal, patrimônio nacional, portanto são objeto de especial proteção pela ordem jurídica brasileira. 4. A Zona Costeira, devido à rica e importante biodiversidade ambiental e à relevância estratégica e econômica para o país, direciona à União a competência para a concessão de licenciamento ambiental. 5. O licenciamento ambiental da Zona Costeira obedece às diretrizes e normas federais, sobretudo as Leis n. 6.938/1981, a Lei Complementar n. 140/2011 e a Lei n. 7.661/1988 (regulamentada pelo Decreto n. 5.300/2004). 6. O art. 19, parágrafo único, da Lei n. 10.431/2006 delega de forma genérica e indevida aos Municípios a concessão de licenciamento de empreendimentos ou atividades nas faixas terrestres e marítimas da Zona Costeira, de modo a ofender o sistema de competências estabelecido pela Constituição da República em matéria ambiental. Precedentes. 7. O art. 139, § 2º, da Lei n. 10.431/2006 usurpa a competência da União para dispor sobre licenciamento e sobre a supressão de vegetação nativa na Mata Atlântica, que se encontra conformada principalmente na Lei da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006) e na Lei Complementar n. 140/2011. 8. **Os dois artigos contestados, além disso, instituíram normas menos protetivas ao meio ambiente, contrariando, portanto, os princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental, além do dever constitucional de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República).**

IV. Dispositivo e tese 9. Posto isso, voto pela procedência do pedido e declaro a inconstitucionalidade dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei n. 10.341/2006 do Estado da Bahia (alterados pela Lei 13.457/2015, do mesmo Estado). Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 3º, II; 170, VI; e 225 e § 4º. Jurisprudência relevante citada: ADI 6.148/DF, Rel. Min. André Mendonça, Redatora do acórdão Min. Cármén Lúcia, DJe 15/9/2022; RE 627.189, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 8/6/2016, DJe 3/4/2017; ADI 5.312/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 11/2/2019; ADI 3.035/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 14/10/2005; ADI 5.996/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 4.757/DF, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 6.550/SC, Rel. Min. Cármén Lúcia, DJe 5/5/2021; ADI 5.014/BA, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 11/10/2024. [destacamos]

(ADI 7007, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Tribunal Pleno, julgado em 31-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-04-2025 PUBLIC 04-04-2025)

Também já encontra respaldo na jurisprudência desta Suprema Corte que a flexibilização de normas gerais sobre a proteção da Mata Atlântica representa retrocesso constitucional:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ARTS. 1º, § 1º; 38, § 1º; 251, *CAPUT*, E PARÁGRAFO ÚNICO; 252; 252-A; 252-B; 252-C; E 252-D, DO CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA (LEI ESTADUAL 14.675/2009), ACRESCIDOS OU MODIFICADOS PELA LEI ESTADUAL 18.350/2022. **RETROCESSO AMBIENTAL**. FLEXIBILIZAÇÃO DE NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O legislador constituinte distribuiu entre todos os entes federativos as competências materiais e legislativas em matéria ambiental, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal. 2. No caso, as normas impugnadas do Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina - Lei 14.675/2009, alterada pela Lei Estadual 18.350/2022 -, **reduziram a proteção ambiental do bioma da Mata Atlântica, estabelecendo critérios menos protetivos do que aqueles instituídos pela legislação ambiental federal**. 3. Em matéria de proteção ao meio ambiente, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite que a legislação dos demais entes federativos seja mais restritiva do que a legislação da União veiculadora de normas gerais (Nesse sentido: ADI 3.937, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para o acórdão Min. DIAS TOFFOLI, Dj 24/8/2017; RE 194.704, Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, Dj 29/6/2017). 4. **As normas estaduais questionadas promovem flexibilização indevida das normas gerais sobre licenciamento ambiental, em flagrante prejuízo ao nível de proteção ambiental firmado nessa normatização, o que fragiliza a proteção ambiental e, consequentemente, o dever de proteção do Estado ao meio ambiente**. 5. Na linha do precedente firmado na ADI 1.086 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 10/8/2001), é inconstitucional a legislação estadual que, a título de complementar as normas gerais editadas pela União, flexibiliza exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora (Nesse mesmo sentido, a ADI 3.035, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgada em 6/4/2005, DJ de 14/10/2005). 6. Agravo Interno a que se nega provimento. [destacamos] (ARE 1537662 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-06-2025 PUBLIC 06-06-2025)

Com efeito, as alterações promovidas no regramento jurídico do licenciamento ambiental pela Lei nº 15.190/2025 consistem em grave retrocesso

socioambiental, que atinge o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal. Desde a Lei nº 6.938/1981, passando pela aprovação da Constituição em 1988, o fortalecimento da atuação do Poder Público na prevenção e controle de atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente, por meio do licenciamento ambiental, mostrou-se essencial para o cumprimento do dever estatal de proteção do meio ambiente.

Conforme leciona J. J. Canotilho, “o núcleo essencial dos direitos já realizado e efetivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial.”²³⁹ Assim, resta evidenciado que o retrocesso trazido pela norma impugnada ultrapassa a liberdade de conformação do legislador, violando o princípio da vedação ao retrocesso ao atingir o núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5.3. Princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador

Nos dispositivos analisados nesta peça exordial - **itens 4.2, 4.7, 4.8 e 4.12 e subitens 4.3.9 e 4.4.2** - referentes à Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental), é evidente que há violação ao princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador, pilares do Direito Ambiental, ao se flexibilizarem diversas regras sobre o licenciamento ambiental.

Os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador fundamentam-se na vocação redistributiva do Direito Ambiental. Em síntese, o princípio do poluidor-pagador, com inspiração na teoria econômica, trata da internalização de custos externos pelos poluidores. O princípio do usuário-pagador, complementar ao anterior, orienta normativamente o usuário de recursos naturais no sentido de adequar as práticas de consumo ao uso racional e sustentável desses recursos.²⁴⁰

²³⁹ CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina: Coimbra, 1998. p. 320-321.

²⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 5^a Edição. Forense, 2025.

A Constituição, no artigo 225, §3º, consagrou o princípio do poluidor-pagador ao incorporar ao regime constitucional de proteção do meio ambiente a tríplice responsabilidade (penal, administrativa e civil) do poluidor. Antes de 1988, esse princípio já estava previsto implicitamente no ordenamento jurídico nacional, na Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) no artigo 3º, inciso IV, e no artigo 4º, inciso VII, que consagraram, respectivamente, o conceito de poluidor e a obrigação do poluidor de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. Nota-se, que esse mesmo dispositivo da Lei nº 6.938/1981 traz expressamente a obrigação dos usuários, sendo base para o princípio do usuário-pagador.

No âmbito internacional, o princípio do poluidor-pagador foi consagrado na Declaração do Rio (1992), no Princípio 16, que dispõe: “As autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais”.

Como alertam Ingo Sarlet e Tiago Fenterseifer, “o princípio do poluidor-pagador não deve ser interpretado como uma “licença para poluir” e depois pagar pela poluição provocada”,²⁴¹ uma vez que não existe direito adquirido para poluir ou degradar o meio ambiente.²⁴² A sistemática do Direito Ambiental pressupõe que deve-se sempre buscar prevenir os danos.

É justamente nesse viés preventivo que o licenciamento ambiental se apresenta como o principal instrumento por meio do qual o princípio do poluidor-pagador se concretiza, pois estabelece, de forma prévia e vinculada, a avaliação dos impactos, a fixação de condicionantes e o monitoramento contínuo das atividades poluidoras, de modo que os custos sociais e ambientais sejam internalizados pelo poluidor. Assim, ao flexibilizar ou dispensar o licenciamento para empreendimentos capazes de gerar degradação ambiental, ou, ainda, limitar o

²⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 5ª Edição. Forense, 2025.

²⁴² AgInt no AREsp 2055990/RJ; AgInt no AREsp 2114565/ES; AgInt no AgInt no AREsp 1994330/RS; REsp 2005977/RS; e REsp 1818008/RO.

alcance das condicionantes que podem ser fixadas pelo órgão licenciador, **a Lei Geral esvazia a eficácia do princípio do poluidor-pagador, transfere para a coletividade os riscos e custos ambientais da atividade privada e viola o dever constitucional de proteção adequada e suficiente do meio ambiente.**

Conforme bem dispôs o excellentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto no RE 654.833, a sociedade não deve suportar sozinha os prejuízos decorrentes das atividades econômicas. Confira:

“O direito ambiental é norteado por diversos princípios, dentre eles o **princípio do poluidor-pagador**, que fundamenta a reparação pelos danos ambientais. Por este princípio, entende-se que **ao empreendedor deve ser imputado o custo social externo de sua produção**. Em outras palavras, durante o processo de produção, **não é proporcional que o empreendedor apenas aufira os lucros, enquanto a sociedade suporta os prejuízos decorrentes de sua atividade (externalidades negativas).**” [destacamos]
(STF, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 654.833 ACRE, Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 20/04/2020)

Conforme disposto no voto acima, o princípio do poluidor-pagador, para além da dimensão preventiva do dano ambiental - que deve ser sempre perseguida, inclusive por meio do licenciamento ambiental -, também fundamenta a reparação pelos danos causados pelo poluidor. Isto é, caso a atividade não tenha internalizado satisfatoriamente os custos sociais e ambientais, esse princípio aplica-se no sentido de exigir do poluidor a reparação integral dos danos causados.

Além do exposto, a Lei Geral, ao limitar o alcance da responsabilidade solidária das instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, também viola o princípio do poluidor-pagador.

5.4. Princípio da eficiência administrativa

Nos dispositivos analisados nesta peça exordial - **itens 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.8, 4.10, 4.11 e subitem 4.9.1.b** - referentes à Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental), é evidente que há violação ao princípio da eficiência administrativa, pilar do Direito Administrativo e Ambiental, ao se flexibilizarem diversas regras sobre o licenciamento ambiental.

Para além da efetivação dos direitos tutelados pelo artigo 225, a flexibilização proposta pelo novo diploma legislativo também viola os princípios que regem a atuação da Administração Pública, consagrados no artigo 37 da Constituição, em especial o princípio da eficiência.

Na lição de Paulo Affonso Leme Machado²⁴³, a “eficiência é a capacidade constante de rendimento e de resposta às próprias funções e aos próprios fins. A Administração Pública, através do órgão ambiental, será eficiente se propiciar o exercício do direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável”. A eficiência, na esteira do pensamento de Maria Sylvia Di Pietro²⁴⁴, está relacionada à busca da Administração Pública pelos melhores resultados, que, em linhas gerais, estão atrelados à persecução do interesse público.

Na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o princípio da eficiência tem relação com a maximização da proteção ambiental e da promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, submeter os empreendimentos – ainda que aqueles considerados estratégicos – a um procedimento de licenciamento ambiental pouco cuidadoso é, em verdade, conflitar com o princípio da eficiência administrativa.

Eficiência não se confunde com celeridade, ainda que ambos os princípios estabeleçam diretrizes ao processo administrativo, inclusive ao ambiental. O princípio da celeridade contempla a maior agilidade processual e procedural, assegurando duração razoável à resolução de demandas judiciais ou administrativas.

Embora importante, o princípio da celeridade não pode ser analisado de maneira isolada, sob pena de afrontar as garantias processuais e os direitos fundamentais envolvidos no processo. Nesse sentido, esta Suprema Corte, no julgamento da Reclamação 68899/PE²⁴⁵, decidiu que a celeridade não pode se sobrepor, por exemplo, ao contraditório e à ampla defesa, à luz da aplicação do princípio da razoabilidade, também estampado no artigo 37 da Constituição.

²⁴³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 138.

²⁴⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo** - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book., p. 96.

²⁴⁵ Rcl 68899 PE.

Assim, é de se constatar que eficiência e celeridade são princípios distintos, que não se confundem e não devem equivocadamente ser empregados como sinônimos, sob pena de se causar a violação de direitos e garantias fundamentais.

A simplificação do rito do licenciamento ambiental e a suposta busca por desburocratização e celeridade promovida pela Lei Geral, implica em evidente afronta ao princípio da eficiência. Ao privilegiar exclusivamente a celeridade, a nova legislação ignora a necessidade de um procedimento rigoroso que tenha plenas e efetivas condições de resguardar a proteção ambiental em atividades e empreendimentos potencialmente degradadores. Nessa esteira interpretativa - e contemplando a ideia de que deve prevalecer a proteção ambiental no âmbito do licenciamento, a jurisprudência deste STF já se consolidou. Rememore-se:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 38, DO ESTADO DE MATO GROSSO. REQUISITOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS HIDRELÉTRICAS . FEDERALISMO. RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 24, VI, § 1º, E 225, § 1º, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CRIAÇÃO DE HIPÓTESE DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES . INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DAS HIPÓTESES DE LICENCIAMENTO. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART . 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1 (...) 3. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância dos princípios da proibição de retrocesso em matéria socioambiental, da prevenção e da precaução . Inconstitucionalidade material caracterizada. 4. Pedido julgado procedente. (STF - ADI: 4529 MT, Relator.:

Conclui-se, pois, que a celeridade, em hipótese alguma, pode se sobrepor aos procedimentos, prazos e etapas necessários à efetivação da proteção ambiental.

5.5 Princípio da participação

Nos dispositivos analisados nesta peça exordial - **item 4.11 e outros** - referentes à Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental), é evidente que há violação ao princípio da participação, pilar do nosso sistema jurídico e consolidado, desde sempre, na nossa política ambiental.

É necessário entender que a Lei Geral, notadamente no autolicenciamento e na flexibilização de uma série de ritos e exigências, exclui oportunidades de manifestação das comunidades impactadas e da população no geral no processo de licenciamento, ferindo, assim, o princípio da participação e a democracia.

As restrições à participação constantes nos artigos 40, §2º, e 41, §1º, bem como outras restrições ao pleno desenvolvimento do processo de licenciamento, violam o princípio da participação e as bases político-institucionais da nossa democracia. Esses problemas estão presentes no texto da Lei Geral nos dispositivos que limitam a realização de audiências públicas e, também, na restrição à participação das autoridades envolvidas, na dispensa das atividades de licenciamento ou no estabelecimento de ritos excessivamente simplificados. Essas medidas restringem ou impedem, de forma inconstitucional, a participação ampla da sociedade diante da possibilidade de licenciamento de atividades degradadoras do meio ambiente que impactam direta e indiretamente a vida da população.

Conforme disposto na Constituição Federal, o Estado brasileiro é regido pelo princípio da democracia e da soberania popular (artigo 1º, *caput* e parágrafo único), os quais asseguram aos cidadãos um conjunto de prerrogativas destinadas a viabilizar sua participação, direta ou indireta, na formação da vontade estatal.

O princípio da participação não é exclusivo de matéria ambiental, mas nela ganha feição única. A Constituição Federal de 1988 consolidou no Brasil uma

democracia participativa ecológica que previu, no artigo 225, o comando de defesa do meio ambiente como dever de todos, o que “não se constitui apenas de mero voluntarismo e altruísmo de uns poucos idealistas, mas toma a forma de dever jurídico fundamental, revelando a dupla natureza de direito e dever fundamental da abordagem constitucional conferida à proteção ecológica. Isso tudo, de acordo com o que sinalizamos antes, consolida o **marco político-normativo de uma democracia participativa ecológica**” (grifo nosso)²⁴⁶.

José Afonso da Silva esclarece que “ao conferir à coletividade, ou seja, a agrupamento de pessoas o direito-dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a **Constituição exigiu a participação do povo na administração desse bem de interesse público**”.²⁴⁷

Na mesma direção, no âmbito internacional, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), no Princípio 10, consagrou o princípio da participação pública nos processos decisórios em matéria ambiental, anteriormente citado:

Princípio 10.

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

No licenciamento ambiental, a principal expressão do princípio da participação se dá por meio das audiências públicas. Conforme dispõem os juristas Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, o direito à audiência nos procedimentos administrativos de natureza ambiental é um direito fundamental e, portanto, fase obrigatória do procedimento administrativo, com fundamento no ideal democrático participativo da tutela constitucional do meio ambiente (artigo 225). É a audiência que assegura o acesso à informação e possibilita uma tomada de decisão mais

²⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5^a Edição. Forense, 2025.

²⁴⁷ Parecer da Representação da PRR-3 (PA/PGR 1.00.000.013778/2019-41), p. 10.

correta e qualificada em face da globalidade dos interesses em jogo. Segundo os referidos autores, o desrespeito do direito fundamental em questão implica na nulidade do procedimento administrativo.²⁴⁸

Assim, ao limitar a participação pública no licenciamento ambiental, a Lei nº 15.190/2025 viola um direito fundamental que encontra respaldo na Constituição Federal. Com efeito, este egrégio STF já decidiu acerca da importância da participação e do controle social na tomada de decisão sobre questões ambientais.

A excelentíssima Ministra Cármem Lúcia, em voto proferido na ADPF 651, que julgou inconstitucional a eliminação da presença de representantes da sociedade civil na composição dos órgãos colegiados ambientais, concluiu que, ao conferir apenas ao Poder Executivo federal o controle das decisões, se neutralizou “**o caráter plural, crítico e diversificado da formulação, desempenho e controle social que, por definição constitucional, deve caracterizar a condução dos trabalhos e políticas públicas ambientais.**”²⁴⁹

Em outro julgado paradigmático, esta Suprema Corte, por unanimidade, reconheceu, na ADPF 623, a existência de um projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental, que não negocia retrocessos sob a justificativa de liberdade de conformação decisória administrativa. Confira:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. DEMOCRACIA DIRETA E ENGAJAMENTO CÍVICO. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS. IGUALDADE POLÍTICA. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E SUA DIMENSÃO ORGANIZACIONAL - PROCEDIMENTAL. DIREITOS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS. PERFIL NORMATIVO E DELIBERATIVO DO CONAMA. REFORMULAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO. DECRETO N. 9.806/2019. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS E DA IGUALDADE POLÍTICA. REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DE EFETIVA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS. RETROCESSO INSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO E SOCIOAMBIENTAL. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO ENCONTRA LIMITES NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE

²⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental.** 5^a Edição. Forense, 2025.

²⁴⁹ ADPF 651.

JURISDICIONAL PARA A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES E PRÁTICAS NECESSÁRIAS PARA A OPERAÇÃO DA DEMOCRACIA. 1. O CONAMA é instância administrativa coletiva que cumula funções consultiva e deliberativa (art. 6º, II, da Lei n. 6.938/1981). Esse perfil funcional autoriza a sua categorização como autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade, com obrigação de observância aos deveres de tutela do meio ambiente. 2. A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. A sua composição e estrutura hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto necessária uma organização procedural que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes. 3. Na democracia constitucional, o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor. Esse engajamento cívico oferece alternativas procedimentais para suprir as assimetrias e deficiências do modelo democrático representativo e partidário. 4. A igualdade política agraga o qualificativo paritário à concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão procedural das instituições governamentais decisórias, na qual se exigem novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolar (com intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular. 5. Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o faz tomando em conta duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental. 6. Análise da validade constitucional do Decreto n. 9.806/2019 a partir das premissas jurídicas fixadas: (i) perfil institucional normativo-deliberativo do CONAMA, (ii) quadro de regras, instituições e procedimentos formais e informais da democracia constitucional brasileira, (iii) igualdade política na organização-procedimental, e (iv) direitos ambientais procedimentais e de participação na governança ambiental. 7. O desmantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do Conama tem como efeito a implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsável, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes. 8. A discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos. A moldura normativa a ser respeitada na organização procedural dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional. 9. A Constituição Federal não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade de conformação

decisória administrativa. A eficiência e a racionalidade são vetores constitucionais que orientam o Poder Executivo na atividade administrativa, com o objetivo de assegurar efetividade na prestação dos serviços públicos, respeitados limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de incrementos quantitativos. Inconstitucionalidade do Decreto n. 9.806/2019. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

(ADPF 623, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-07-2023 PUBLIC 18-07-2023)

Ainda, na ADPF 760,²⁵⁰ que determinou à União a adoção de medidas para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia, esta Corte impôs a obrigação de apresentação e divulgação pública de planos, medidas, metas e resultados. O acórdão, nesse aspecto, dispõe que tais medidas “visam garantir o direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais a dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos a saúde, a vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, (...”).

Portanto, diante do atual cenário de tríplice crise planetária – climática, de biodiversidade e de poluição – restringir a participação de cidadãos dos espaços de tomada de decisão ambiental sobre atividades e empreendimentos que podem agravar tal crise é evidentemente inconstitucional.

5.6. Princípio da equidade intergeracional e a prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes

Relacionado aos fundamentos da nossa democracia e aos princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso socioambiental, o **princípio da equidade intergeracional** impõe às presentes gerações uma responsabilidade diferenciada diante das ameaças socioambientais contidas na Lei nº 15.190/2025. Diversos precedentes já consolidaram esse princípio, destacando-se a ADPF 760:

²⁵⁰ ADPF 760.

Mesmo quando ainda não há ainda a identificação do sujeito de direitos – como são as gerações futuras – **há que se atentar aos direitos dos que virão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para que o legado da humanidade respeite o futuro e quem nele vier a viver.**

(ADPF 760, Voto: CÁRMEN LÚCIA, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-06-2024 PUBLIC 26-06-2024 grifo nosso)

Na linha dessas conclusões, o Comitê dos Direitos da Criança, órgão da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, internalizada pela Decreto 99.710/1990, publicou o Comentário Geral nº 26 sobre os direitos das crianças e o meio ambiente, com especial enfoque nas mudanças climáticas, de 22/8/2023.

Em visão holística, dinâmica e integrada dos direitos das crianças e adolescentes, o órgão de monitoramento assentou o princípio da equidade intergeracional e dos interesses das gerações futuras, exortando os Estados a adotarem ação coletiva urgente para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (par. 11 e 95).

(ADPF 760, Voto: LUIZ FUX, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, idem) (Grifo nosso)

Sob controle de convencionalidade, esse princípio consubstancia deveres objetivos ao Estado brasileiro também para a regulação do licenciamento ambiental. O Comentário Geral nº 26, publicado pelo Comitê dos Direitos da Criança da ONU, que aborda a intersecção entre os direitos da criança e as questões ambientais²⁵¹, sublinha deveres dos Estados para evitar retrocessos ambientais, observando a necessidade de políticas preventivas para assegurar um futuro justo e equitativo para crianças e adolescentes. Suas diretrizes fazem parte dos compromissos assumidos a partir da ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto nº 99.710/1990).

Além disso, o artigo 31 da Convenção de Viena, internalizada pelo Decreto nº 7.030/2009, estabelece a boa fé como regra geral de interpretação dos tratados. É o caso dos Comentários Gerais, vinculados diretamente à Convenção e, consequentemente, de observância obrigatória.

Nesse sentido, esta Suprema Corte tem considerado os Comentários Gerais em suas decisões. A saber, é exemplo o voto proferido pelo excelentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento do Habeas Corpus (HC) coletivo 143.988, em

²⁵¹ Para ver mais sobre o Comentário Geral 26 do Comitê sobre os Direitos da Criança da ONU: <<https://linktr.ee/comentariogeral26>>. Acesso em 28/07/2025.

que fez referência aos Comentários Gerais nº 10 e nº 24 para embasar o seu posicionamento²⁵². Já o excelentíssimo Ministro Luiz Fux, no contexto da ADPF 760, conforme transcrito acima, menciona o Comentário Geral nº 26 para descrever o princípio da equidade intergeracional e dos interesses das gerações presentes e futuras²⁵³.

Já o Comentário Geral nº 16, ao tratar das obrigações do Estado em relação ao impacto do setor empresarial sobre os direitos das crianças²⁵⁴, veda os mecanismos da Lei nº 15.190/2025 que dissolvem as responsabilidades dos empreendedores sobre impactos ambientais indiretos (artigo 14, §§1º, 2º e 5º). O documento postula que é dever do Estado garantir que todas as empresas cumpram suas responsabilidades em relação aos direitos da criança, o que inclui a garantia rigorosa de um meio ambiente limpo, saudável e sustentável.

Esse dever foi recentemente interpretado em relação aos impactos ambientais pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Opinião Consultiva OC-32/25 sobre mudanças climáticas²⁵⁵, ao tratar da obrigação dos Estados de adotar medidas específicas, estruturadas e contínuas de prevenção. A Corte sustenta que os Estados americanos devem adotar um padrão de diligência reforçada que não se restrinja a mitigar danos ambientais ocorridos, mas que reconheça os riscos concretos que ameaçam o ambiente e as populações, povos indígenas e infâncias em seus múltiplos direitos, exatamente no sentido contrário do que postula a lei aqui impugnada.

Em nível constitucional, o princípio da equidade intergeracional ganha ainda mais importância diante do princípio da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes, insculpido no artigo 227 da nossa Carta Magna. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao detalhar o alcance da garantia de prioridade (artigo 4º, alínea “c”), garante a preferência na formulação de políticas públicas, atraindo o dever preventivo e não discriminatório como critério decisivo diante de possíveis impactos nas infâncias decorrentes de inovações legislativas deletérias.

²⁵² HC 143.988, p. 18 e 24.

²⁵³ ADPF 760, p. 717-719.

²⁵⁴ Para ver mais sobre o Comentário Geral 16 do Comitê sobre os Direitos da Criança da ONU: <<https://alana.org.br/wp-content/uploads/2023/10/comentarios-gerais-portugues.pdf>>. Acesso em 28/07/2025.

²⁵⁵ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Opinião Consultiva OC-32/25: Emergência climática e direitos humanos. San José, 29 mai. 2025. Disponível em: <<https://corteidh.or.cr/tabelas/OC-32-2025/index-por.html>>. Acesso em 30/07/2025.

O Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) também estabelece parâmetros protetivos para a regulação do licenciamento ambiental. A Resolução nº 215/2018 dispõe sobre grandes obras e empreendimentos e seu potencial impacto sobre os direitos de crianças e adolescentes no Brasil²⁵⁶. O texto explicita, em seu artigo 7º, a necessidade de garantir, de forma constante, mecanismos de controle social nos territórios afetados, assegurando a mobilização de conselhos e organizações civis para participar das decisões sobre obras e seus impactos. Já o artigo 19, inciso II, estabelece que o Poder Público deve assegurar a manutenção de equipamentos sociais construídos como condicionantes do licenciamento, ou que estejam sob sua administração, destinados ao atendimento de crianças e adolescentes.

Não obstante, essas previsões esbarram nos novos entraves criados pela Lei Geral, tanto em relação à participação social (artigos 40, § 2º, e 41, § 1º), quanto na erosão de condicionantes ambientais adequadas (artigo 14, §§ 1º, 2º e 5º), entre outros dispositivos, fragilizando o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes e comprometendo os princípios da equidade intergeracional e da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes.

6. DA MEDIDA CAUTELAR

Nos termos do artigo 10 e seguintes da Lei nº 9.868/1999, em caso de urgência, deve ser concedida medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, em linha com as determinações do artigo 300 do Código de Processo Civil. Nessa perspectiva, a concessão da medida cautelar depende da demonstração da existência de probabilidade do direito e perigo de dano decorrente da demora na apreciação da tutela pleiteada.

6.1. Probabilidade do direito

²⁵⁶ Para ver mais sobre a **Resolução nº 215/2018** do CONANDA:
<<https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>>. Acesso em 28/07/2025.

A probabilidade do direito está amplamente demonstrada diante das inconstitucionalidades presentes na Lei nº 15.190/2025 e evidenciadas nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que a legislação impugnada fragiliza o sistema nacional de licenciamento ambiental e viola frontalmente, além do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e princípios conexos como a prevenção, a precaução e a vedação ao retrocesso socioambiental (artigo 225 da Constituição Federal), o direito à vida e à saúde (artigos 5º, *caput*, 6º, *caput* e 196, da Constituição), os princípios norteadores da administração pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37 da Constituição), o princípio da defesa do meio ambiente com tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (artigo 170 da Constituição), o direito ao patrimônio cultural brasileiro (artigo 216 da Constituição), a prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes (artigo 227 da Constituição), o direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam (artigo 231 da Constituição) e outros princípios e dispositivos constitucionais igualmente relevantes.

Ao promover **delegações normativas excessivas aos entes subnacionais** (artigo 3º, incisos XXXV e XXXVI; artigo 4º, § 1º; artigo 5º, § 2º; artigo 8º, *caput*, inciso III; artigo 18, §§ 1º e 4º; artigo 22, § 1º; e artigo 46 da Lei nº 15.190/2025), a Lei nº 15.190/2025 omite-se do dever constitucional de a União editar normas gerais em matéria ambiental (artigo 24, incisos VI, VII e VIII), o que gera fragmentação normativa e desmonta o modelo federativo cooperativo, como já afirmado por jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal descrita anteriormente nesta peça inicial. Tal vício é reforçado pelo fato de diversos dispositivos remeterem definições essenciais ao próprio ente licenciador, como a determinação do que passará por licenciamento ou não, a definição dos estudos ambientais a serem exigidos, a possibilidade de criação de licenças específicas não previstas na Lei Geral e o enquadramento de quais atividades ou empreendimentos serão objeto de autolicenciamento. Com isso, a Lei nº 15.190/2025 assina um verdadeiro cheque em branco para os entes licenciadores subnacionais fazerem o que bem entenderem, e não cumpre o seu papel de norma geral.

A Lei Geral prevê **hipóteses muito amplas de dispensa de licenciamento ambiental** (artigos 8º e 9º), afastando o controle prévio de atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou causadores de degradação ambiental, como obras de infraestrutura e atividades agropecuárias de impacto relevante. Essa dispensa generalizada contraria não apenas o Texto Constitucional (artigos 170, inciso VI; 225, *caput* e §1º, inciso IV; e outros), como também jurisprudência pacífica do STF, referenciada na presente exordial, que reconhece ser inconstitucional o afastamento do licenciamento sem critérios técnicos, bem como qualquer retrocesso deliberado na tutela ambiental.

Nas disposições sobre a **Licença por Adesão e Compromisso - LAC** (artigo 9º, §5º; artigo 11; artigo 22; e artigo 26, §§1º e 5º, da Lei nº 15.190/2025), a Lei Geral consolida no país, na prática, um autolicenciamento, que abrangerá inclusive as atividades e empreendimentos de médio impacto, colidindo também aqui com a jurisprudência desta egrégia Suprema Corte referenciada na presente exordial. Tornando o quadro ainda mais grave, fica previsto que a leitura dos Relatórios de Caracterização de Empreendimentos (RCEs) e a realização de vistorias ocorrerão somente por amostragem, o que, em suma, ensejará a instalação do descontrole ambiental no país.

No artigo 17, que traz a **inexigibilidade da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e de outras autorizações e outorgas**, a Lei Geral desvincula o controle ambiental de um conjunto de políticas públicas de suma importância, como o planejamento pelo município do seu ordenamento territorial e o gerenciamento dos recursos hídricos. Isso fere não somente o artigo 225 da Constituição, mas também os artigos 5º, *caput*; 6º, *caput*; 30, inciso VIII; 196; 170, inciso VI; e 182, *caput* e §§1º e 2º. Colide também com jurisprudência deste STF, referenciada anteriormente na presente exordial.

Na **Licença Ambiental Especial (LAE)**, regulada conjuntamente pelas Leis nº 15.190/2025 e nº 15.300/2025 (artigos 3º, inciso XXVI; 5º, *caput*, inciso VII, e §1º, inciso I; 18, inciso IV; 23; 24; 25, §único; 47, *caput*, inciso V; e 63 da Lei nº 15.190/2025; e artigos 1º ao 6º da Lei 15.300/2025), houve a instituição, na prática, de uma licença por pressão política, que será direcionada a liberar empreendimentos sempre de significativo impacto, **em regime monofásico e extremamente célebre**, incompatível com a complexidade das atividades e

empreendimentos sob análise e com a dimensão da equipe dos órgãos ambientais. A legislação sequer chega a requerer outros estudos além do EIA/Rima, esquecendo que as definições relativas à instalação e operação demandam dados e análises incompatíveis com o conteúdo desse estudo. Tornando a realidade ainda mais complexa, a Lei nº 15.269/2025 instituiu como regra a LAE para todos os processos de licenciamento referentes a usinas hidrelétricas.

A Lei Geral institui o processo simplificado de licenciamento, sem critérios técnicos, para empreendimentos nas áreas de energia e saneamento básico (artigo 10). No que tange aos empreendimentos de saneamento, a nova lei chega a liberar do licenciamento os projetos relacionados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, ignorando o impacto e o risco potencialmente associados a esses empreendimentos. Em relação aos empreendimentos enquadrados como de “segurança energética nacional”, a Lei Geral não traz balizas mínimas e pode, inclusive, incentivar práticas que são ambientalmente e climaticamente críticas, como é o caso das usinas termelétricas a carvão mineral. Tal lógica, temerária e sem balizas claras, é flagrantemente inconstitucional, afrontando os artigos 170, inciso VI, e 225, *caput*, da Constituição.

No artigo 14, referente às condicionantes socioambientais que integram todas as licenças, os §§ 1º, 2º e 5º **limitam a possibilidade de o órgão licenciador estabelecer condicionantes atinentes aos impactos indiretos da atividade ou empreendimento (como o controle do desmatamento impulsionado por uma grande rodovia) ou condicionantes que tenham alguma relação com políticas públicas**, como a instalação de escola ou posto de saúde em área com aumento populacional gerado por uma grande hidrelétrica ou por um grande empreendimento mineral. Com isso, a Lei Geral retira a responsabilidade do empreendedor e pressiona o Poder Público nas situações em que os impactos são derivados da sua atividade ou empreendimento. Há inconstitucionalidade por infringência aos artigos 170, inciso VI e 225, *caput* e §1º, incisos I, IV, V e VII, da Constituição.

A Lei Geral também traz a **facilitação da regularização de empreendimentos instalados irregularmente** (artigos 26, §§ 1º, 2º, 5º e 9º, e 27), prevendo até mesmo a possibilidade de regularização mediante LAC, ferramenta que não faz qualquer sentido para a correção de situações ilegais. Há a previsão

também de que o licenciador poderá regularizar *ad aeternum*, com regras flexíveis, atividades e empreendimentos irregulares. Há a inconstitucionalidade por transgressão aos artigos 170, inciso VI, e 225, *caput* e §§1º e 3º, da Constituição.

Nos dispositivos da Lei Geral referentes à **participação das autoridades envolvidas** (artigos 42, incisos I a III; 43, incisos I a III; 44, incisos I a III e §4º; 46; 61 e o Anexo da Lei nº 15.190/20251) **há graves violações de direitos coletivos e difusos**. A atuação de tais autoridades não possuirá efeito vinculante e será limitada à área diretamente afetada e à área de influência direta da atividade ou do empreendimento, excluindo-se a análise sobre os impactos na área de influência indireta. Além disso, só serão consideradas terras indígenas homologadas e territórios quilombolas titulados, na prática excluindo, em razão da omissão estatal, direitos constitucionalmente garantidos e reconhecidos por este egrégio Supremo Tribunal Federal, conforme disposto anteriormente nesta exordial. Nas Unidades de Conservação, a situação é pior ainda, pois a análise fica restrita à área diretamente afetada (ADA) pela atividade ou empreendimento. Também se altera a Lei do Snuc (Lei nº 9.985/2000), para excluir o poder de decisão vinculante do órgão gestor da área protegida. Por fim, a Lei Geral sequer menciona a participação dos órgãos de saúde, que atuam no licenciamento principalmente em áreas endêmicas de malária. Nesses dispositivos, há afronta clara aos artigos 170, inciso VI; 225, *caput* e § 1º, incisos I, II, III, IV, V e VII; 215; 216; 231 da Constituição Federal, bem como ao artigo 68 do ADCT.

Deve ser destacada também a **redução indevida da responsabilidade socioambiental das instituições financeiras** (artigo 58 da Lei nº 15.190/2025), que passarão a ter apenas que cobrar a apresentação de licença no financiamento de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental. Nessa sistemática, a Lei Geral limita a responsabilidade dessas instituições à esfera da subsidiariedade nos danos ambientais, o que contraria a consagrada responsabilidade objetiva e solidária em matéria ambiental. Ainda, conflita com importantes decisões desta Suprema Corte e jurisprudência específica sobre o tema do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como indicado anteriormente nesta exordial. Portanto, há afronta aos artigos 225, *caput* e §3º; 170, inciso VI; e 192, todos da Constituição.

Por fim, a cláusula revogatória (artigo 66, inciso III, da Lei Geral) traz **inaceitável redução no rigor da proteção ambiental da Lei da Mata Atlântica** (Lei nº 11.428/2006), com eliminação do duplo controle das esferas federativas presente em determinadas situações estabelecidas pela lei que protege o bioma, resultado de intensos debates em 14 (catorze) anos de processo legislativo (1992-2006), tratando-se de claro caso de retrocesso da proteção conferida pela legislação ambiental. Há conflito evidente neste dispositivo da Lei Geral com o artigo 225, *caput*, incisos I e VII do §1º, e §4º, da Constituição.

Diante desse cenário, as inconstitucionalidades apontadas apresentam a probabilidade do direito, requisito para a concessão da medida cautelar. Importa ressaltar que este Supremo Tribunal já decidiu que, em caso de dúvida, devem ser adotadas as medidas mais protetivas ao meio ambiente:

Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Agravo interno em suspensão de tutela provisória. Licenciamento Ambiental. Área de Proteção Ambiental . Negativa de provimento. I. Caso em exame 1. Agravos internos contra decisão que julgou improcedente pedido de suspensão de tutela provisória que tem por objeto decisão em que o STJ suspendeu o licenciamento ambiental de empreendimento turístico e residencial e determinou a paralisação das obras no local . II. Questão em discussão 2. Discute-se a presença dos requisitos que autorizam a concessão de medida de contracautela. III . Razões de decidir 3. A implantação do empreendimento produziria impacto positivo relevante para a atual conjuntura econômica do Município de Maricá e do Estado do Rio de Janeiro, já que teria o potencial de gerar “milhares de empregos diretos e indiretos e milhões de reais em arrecadação de tributos”, além de “diversos benefícios econômicos para a população local”. 4. Apesar dessa circunstância, há perigo de dano inverso que impede a concessão da medida de contracautela . A decisão do STJ buscou prevenir que intervenções em unidade de conservação demarcada, na qual estão presentes comunidades indígena e pesqueira, provocassem danos irreversíveis ao meio ambiente. Mesmo as explicações mais específicas apresentadas em grau recursal não permitem concluir que as preocupações apontadas pelo STJ foram equacionadas por completo. Aplicam-se, portanto, os princípios da prevenção e da precaução. Ou seja: na dúvida, devem ser adotadas as medidas mais protetivas ao meio ambiente . Precedentes. 5. O pedido de suspensão de tutela provisória não tem natureza jurídica de recurso. Por isso, o mérito da demanda de origem é analisado de maneira superficial, apenas na medida necessária para verificar a existência de grave lesão aos valores protegidos pela legislação . Assim, nada impede que o juízo de primeiro grau, a quem compete analisar com profundidade as provas produzidas, reavalie a necessidade de manutenção da medida cautelar se concluir que os riscos apontados pelo STJ foram superados ou mitigados de modo eficaz. 6. Não se

configura grave lesão à ordem administrativa em razão de suposta usurpação da competência do INEA para promover o licenciamento ambiental pela decisão do STJ. Os atos administrativos praticados pelo INEA estão sujeitos a revisão pelo Poder Judiciário. Em tese, não houve interferência indevida em espaço de discricionariedade técnica reservado à autarquia ambiental. 7. Não cabe ao STF examinar nesta via processual a tese de que o pedido de tutela de urgência deveria ter sido analisado pelo juízo de primeira instância, e não pelo STJ. Para isso, seria necessário interpretar a legislação infraconstitucional (art. 299, parágrafo único, do CPC). IV. Dispositivo 8. Agravos internos a que se nega provimento. Atos normativos citados: Constituição Federal, arts. 93, IX, e 225; Lei nº 8.437/1992, art. 4º, caput; CPC, art. 299, parágrafo único. Jurisprudência citada: AI 791.292 (2010), Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 5.592, (2019) Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin; ADI 4.066 (2017), Rel. Min. Rosa Weber; RE 627.189 (2016), Rel. Min. Dias Toffoli. (STF - STP: 987 RJ, Relator.: LUIÍS ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/10/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-11-2024 PUBLIC 06-11-2024)

No contexto da legislação em comento, é certo que os danos potenciais dela decorrentes trarão prejuízos irreversíveis ao meio ambiente, desvirtuando a lógica do processo de licenciamento ambiental, estando plenamente caracterizada a probabilidade do direito.

6.2. Perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo

O perigo de dano, caso não seja deferida a pleiteada medida cautelar, é também evidente e concreto.

A Licença Ambiental Especial (LAE) está em vigor desde 08 de agosto de 2025, com a edição da MPV 1.308²⁵⁷ (transformada na Lei nº15.300, de 22 de dezembro de 2025) e sua regulamentação efetivada via Decreto nº 12.673/2025 (publicada 15 de outubro)²⁵⁸. Como amplamente detalhado nesta exordial, a LAE cria risco iminente e irreversível de degradação ambiental, pois autoriza que empreendimentos de significativo impacto, como hidrelétricas, exploração de petróleo e gás, mineração em larga escala e obras de infraestrutura sensíveis, sejam licenciados por procedimento monofásico, com prazos incompatíveis com a avaliação ambiental adequada.

²⁵⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Mpv/mpv1308.htm - Acesso em 25/12/2025.

²⁵⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Decreto/D12673.htm - Acesso em 25/12/2025.

Na sistemática do nosso licenciamento ambiental, cada fase gera uma licença específica (em geral, LP, LI e LO). A previsão da Lei nº 15.300/2025 de etapas não diz respeito a fases do licenciamento, como bem explicado nesta exordial. Ora, se a LAE define as diretrizes para a localização, instalação e operação de atividade ou de empreendimento estratégico (artigo 2º da Lei nº 15.300/2025), ela é uma licença única que substitui a LP, a LI e a LO. Havendo ou não referência expressa nas duas leis aprovadas, fato é que a LAE é gerada a partir de procedimento monofásico.

Como explicado anteriormente nesta petição inicial, a Lei nº 15.300/2025 permite que empreendimentos relevantes para o governo sejam definidos politicamente como “estratégicos”, sem critérios técnicos, e sejam licenciados em até 12 (doze) meses²⁵⁹, prazo drasticamente inferior ao necessário para avaliar impactos complexos. Para obras de rodovias consideradas estratégicas, o prazo é reduzido para 90 (noventa) dias²⁶⁰, o que torna inviável qualquer exame minimamente responsável, tornando a ameaça socioambiental ainda mais grave.

Isso significa que atividades historicamente sujeitas a inúmeros estudos, múltiplas licenças e processo analítico prolongado, como a UHE Belo Monte e a mineração S11D em Carajás/PA, que levaram mais de 6 (seis) anos entre a entrega do EIA/Rima e a emissão da LO, serão autorizadas em tempo insuficiente para identificar riscos, propor medidas de mitigação e avaliar a viabilidade ambiental.

A redução abrupta de prazos na LAE, a supressão das fases de LP, LI e LO, e a transferência de decisões para um órgão de natureza política ensejam **risco imediato de emissão de licenças sem o devido conhecimento dos impactos, violando os princípios da prevenção e da precaução e outros que regem o Direito Ambiental brasileiro**. Quando se tem em foco meio ambiente e clima, esse risco é agravado pela irreversibilidade dos danos: contaminação de rios e aquíferos, desmatamento em larga escala, aumento da emissão de gases de efeito estufa, alteração permanente de biomas sensíveis e impactos severos a povos e

²⁵⁹ Art. 5º O processo de licenciamento ambiental especial deverá respeitar o prazo máximo de 12 (doze) meses para análise e conclusão do processo, que poderá ser dividido em etapas, contado da entrega do estudo ambiental pertinente e das demais informações ou dos documentos requeridos na forma desta Lei.

²⁶⁰ Art. 6º (...)

§ 3º A análise conclusiva sobre as obras de que trata o *caput* deste artigo deverá ser concluída em até 90 (noventa) dias após o protocolo dos estudos pelo empreendedor.

comunidades indígenas, que sequer terão tempo hábil para a consulta prévia, livre e informada, como determina a Convenção nº 169 da OIT.

Além disso, a LAE cria um sistema em que os empreendimentos de maior impacto ambiental são justamente os que mais se beneficiarão da flexibilização, invertendo a lógica constante no artigo 170, inciso VI, da Constituição. Atividades de mineração, petróleo e gás, hidrelétricas e obras em áreas críticas, onde há documentado avanço acelerado de desmatamento, grilagem e abertura de vias ilegais, poderão ser aprovadas sem o escrutínio necessário, intensificando danos que já estão em expansão.

Cabe destacar mais uma vez que a Lei nº 15.269/2025, sancionada recentemente pelo Presidente da República, determinou a aplicação da LAE para todas as usinas hidrelétricas do país, alterando o artigo 24, §2º, da Lei nº 15.190/2025, nos seguintes termos:

Art. 24 (...)

§ 2º O licenciamento ambiental especial deverá ser aplicado às usinas hidrelétricas, inclusive reversíveis, e seus reservatórios, em razão de seu caráter estratégico para a segurança hídrica e energética e estabilidade do Sistema Interligado Nacional (SIN) e para a matriz energética nacional.

Pelo exposto, a aplicação imediata da LAE expõe o meio ambiente e populações vulneráveis a risco concreto, atual e irreparável, pois permite que grandes empreendimentos obtenham licenciamento simplificado antes que esta Corte possa avaliar a constitucionalidade do novo regime. Cumpre perceber que há risco também que, em 04 de fevereiro de 2026, todos os demais casos de grave flexibilização constantes na Lei nº 15.190/2025 passem a ser realidade concreta com o recurso da *vacatio legis*.

O *periculum in mora* se revela, portanto, na possibilidade real de que licenças sejam emitidas sob parâmetros absolutamente inconstitucionais, produzindo efeitos devastadores que não poderão ser revertidos por decisão posterior.

Como já decidido em cautelar concedida pelo Ministro Edson Fachin, e em linha com argumentação trazida no item anterior, eventual dúvida acerca dos potenciais danosos oriundos da legislação deve sempre implicar na adoção de

medida mais benéfica e protetiva ao meio ambiente, nesse caso, no deferimento da antecipação de tutela pretendida. Veja-se:

“(...) diante de cenários de incerteza científica acerca dos factuais riscos ao meio ambiente, desponta o princípio da precaução, por força do qual caberá ao empreendedor o ônus de provar, de maneira antecipada e prospectiva, que a sua atividade não causará graves e irreversíveis prejuízos ecológicos ou à saúde humana. **A respeito desse axioma, traduzido na máxima in dubio pro natura, colaciono as lições de Paulo Affonso Leme Machado:** “A primeira questão versa sobre a existência do risco ou da probabilidade de dano ao ser humano e à natureza. Há certeza científica ou há incerteza científica do dano ambiental? Há ou não unanimidade no posicionamento dos especialistas? Devem, portanto, ser inventariadas as opiniões nacionais e estrangeiras sobre a matéria. Chegou-se a uma posição de certeza de que não há perigo ambiental? A existência de certeza necessita ser demonstrada, porque vai afastar uma fase de avaliação posterior. Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. **A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.**” (Direito Ambiental Brasileiro. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 103-104 - grifos nossos).

Diante das circunstâncias fáticas e jurídicas apresentadas, é imperativa a suspensão cautelar de todos os dispositivos questionados na presente exordial das Leis nº 15.190/2025 e nº 15.300/2025, até o julgamento final desta ação.

7. DOS PEDIDOS

Diante do todo narrado, resta demonstrada a inconstitucionalidade de vários dispositivos da Lei nº 15.190/2025 e da Lei nº 15.300/2025, pelo qual se requer:

1. A admissão e o conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por este Egrégio Supremo Tribunal Federal;
2. Seja deferida a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, com a posterior ratificação da medida cautelar pleiteada pelo plenário para **suspender a aplicação de todos os dispositivos questionados na presente exordial das Leis nº 15.190/2025 e nº 15.300/2025, até o julgamento final desta ação;**
3. A notificação do Exmo. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre a presente ação, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal;

4. A notificação do Exmo. Procurador-Geral da República para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º, da Constituição Federal;
5. A declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos das leis impugnadas, conforme detalhado a seguir:
 - 5.1. **Inteiro teor do artigo 3º, incisos XXXV e XXXVI; do artigo 4º, § 1º; do artigo 5º, § 2º; artigo 8º, *caput*, inciso III; do artigo 18, §§ 1º e 4º; do artigo 22, § 1º; e do artigo 46, da Lei nº 15.190/2025** (delegação excessiva a estados e municípios, gerando fragmentação normativa e omissão em termos de normas gerais);
 - 5.2. **Inteiro teor do artigo 8º, *caput*, incisos III, VI, VII e VIII; do artigo 9º; e do artigo 13 da Lei nº 15.190/2025** (dispensa do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores);
 - 5.3. **Inteiro teor do artigo 22**, incluindo mas não se limitando à expressão “ou médio potencial poluidor” (artigo 22, *caput*, inciso I) ou à referência a atos administrativos por amostragem (artigo 22, §§3º e 4º), bem como **inteiro teor do artigo 9º, §5º; do artigo 11; e do artigo 26, §§1º e 5º, todos da Lei nº 15.190/2025** (excesso e descontrole na Licença por Adesão e Compromisso - LAC);
 - 5.4. **Inteiro teor do artigo 17 da Lei nº 15.190/2025** (inexigibilidade indevida da apresentação de certidões e outorgas);
 - 5.5. **Inteiro teor do artigo 3º, inciso XXVI; do artigo 5º, *caput*, inciso VII, §1º, inciso I; do artigo 18, inciso IV; do artigo 23; do artigo 24; do artigo 25, §único; do artigo 47, *caput*, inciso V; e do artigo 63, da Lei nº 15.190/2025; e dos artigos 1º ao 6º da Lei nº 15.300/2025** (simplificação estabelecida por decisão política e Licença Ambiental Especial - LAE);
 - 5.6. **Inteiro teor do artigo 10 da Lei nº 15.190/2025** (simplificação sem critérios técnicos do licenciamento de empreendimentos nas áreas de energia e saneamento básico);
 - 5.7. **Inteiro teor do artigo 14, §§ 1º, 2º e 5º da Lei nº 15.190/2025** (limitação indevida na fixação das condicionantes socioambientais que integram a licença);

- 5.8. **Inteiro teor do artigo 26, §§ 1º, 2º, 5º e 9º, e do artigo 27 da Lei nº 15.190/2025** (facilitação da regularização de empreendimentos instalados irregularmente);
- 5.9. **Inteiro teor do artigo 42, incisos I a III; do artigo 43, incisos I a III; do artigo 44, incisos I a III e §§4º e 10; do artigo 46; do artigo 61 e do Anexo da Lei nº 15.190/2025** (graves restrições à participação das autoridades envolvidas e violações de direitos coletivos e difusos);
- 5.10. **Inteiro teor do §4º do artigo 7º da Lei nº 15.190/2025** (renovação da licença sem participação da autoridade licenciadora);
- 5.11. **Inteiro teor do artigo 40, §2º; artigo 41, §1º; do artigo 43, §§1º e 2º; do artigo 44, §§1º e 4º; e artigo 47 da Lei nº 15.190/2025** (restrições à participação no processo de licenciamento);
- 5.12. **Inteiro teor do artigo 58 da Lei nº 15.190/2025** (redução indevida da responsabilidade socioambiental das instituições financeiras);
- 5.13. **Inteiro teor do artigo 61 da Lei nº 15.190/2025** (redução da proteção ambiental pelas alterações à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Snuc), reprimirando-se os efeitos do artigo 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000, em sua redação vigente até a alteração feita pela Lei Geral;
- 5.14. **Inteiro teor do artigo 66, inciso III, da Lei nº 15.190/2025** (redução no rigor da proteção ambiental pelas revogações na Lei da Mata Atlântica); e
- 5.15. **Declaração de constitucionalidade do trecho “obrigatório registro de sua condição e atuação em documento de responsabilidade técnica perante o respectivo conselho de fiscalização profissional” do artigo 4º, §3º, da Lei nº 15.190/2025** (limitação à atuação de especialistas cuja profissão não tem conselho profissional).

6. A determinação de interpretação conforme à Constituição dos seguintes dispositivos:

- 6.1. **Artigo 8º, *caput*, inciso VIII, da Lei nº 15.190/2025**, para que a inexigibilidade não alcance as situações que envolvam manejo de resíduos perigosos;
- 6.2. **Artigo 22, §2º, da Lei nº 15.190/2025**, para que a definição prévia das condicionantes da licença ambiental considere os impactos cumulativos e sinérgicos na região de implantação;
- 6.3. **Artigo 43, inciso I a III, da Lei nº 15.190/2025**, para, caso a opção não seja pela declaração da constitucionalidade dos dispositivos, que haja interpretação conforme a Constituição que determine a oitiva das autoridades envolvidas em todas as terras indígenas e territórios quilombolas que estejam na área de influência da atividade ou empreendimento, direta ou indireta, bem como sejam considerados na área de influência os bens do patrimônio cultural, as Unidades de Conservação e outras áreas tuteladas pela legislação específica;
- 6.4. **Artigo 44, incisos I, II e III, da Lei nº 15.190/2025**, para que, caso a opção não seja pela declaração da constitucionalidade dos dispositivos, que haja interpretação conforme a Constituição, que determine sejam considerados não apenas os impactos diretos, mas também os impactos indiretos para a participação das autoridades envolvidas;
- 6.5. **Artigos 43 e 44 da Lei nº 15.190/2025**, para que haja interpretação conforme a Constituição, visando garantir a oitiva das autoridades de saúde nas fases previstas nos artigos, consoante as suas atribuições institucionais;
- 6.6. **Artigo 14, *caput*, incisos I a III; artigo 28, *caput* e §§1º, 6º e 8º; 29, incisos I a X; e artigo 31, *caput* e §único; da Lei nº 15.190/2025**, para que haja interpretação conforme a Constituição dos dispositivos indicados para considerar o tema clima.

Deixa-se de atribuir valor à causa, em razão da impossibilidade de quantificar seu conteúdo econômico.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília, 29 de dezembro de 2025.

Raphael Sodré Cittadino
Partido Socialismo e Liberdade
OAB/DF 53.229



Bruna de Freitas do Amaral
Partido Socialismo e Liberdade
OAB/DF 69.296

Ricardo Terena
Coordenador Jurídico da Apib
OAB/SP 487.530

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Laboratório do Observatório do Clima
OAB/DF 14.711

Ingrid Gomes Martins
Coordenadora Jurídica da Apib
OAB/DF 63.140

Fábio Takeshi Ishisaki
Laboratório do Observatório do Clima
OAB/SP 371.247

Iorrannis Luiz Moreira da Silva
Assessor Jurídico da Apib
OAB/MS 27.100

Paulo Eduardo Busse Ferreira Filho
Laboratório do Observatório do Clima
OAB/SP 164.056

Marcela Rodrigues Calixto
Laboratório do Observatório do Clima
OAB/SP 463.173

Angela Moura Barbarulo
Greenpeace Brasil
OAB/SP 186.473

Daniela Malheiros Jerez
Greenpeace Brasil
OAB/SP 416.000

Alice Dandara de Assis Correia
Instituto Socioambiental - ISA
OAB/PR 83.569

Fernando Gallardo Vieira Prioste
Instituto Socioambiental - ISA
OAB/PR 53.530

Renata Carolina Correa Vieira
Instituto Socioambiental - ISA
OAB/DF 66.009

Diogo Rosa Souza
Instituto Socioambiental - ISA
OAB/RS 80.754

Danilo Ferreira Almeida Farias
WWF-Brasil
OAB/BA 56.116

Isabella Madruga da Cunha
WWF-Brasil
OAB/PR 56.116

Alessa Sumie Nunes Noguchi
Sumizono
WWF-Brasil
OAB/DF 76.606

Mayara Moreira Justa
Conectas Direitos Humanos
OAB/CE 27.838

Maurício Guetta
Avaaz
OAB/DF 61.111

Erika Bechara
Fundaçao SOS Mata Atlântica
OAB/SP 131.603

Rafael Echeverria Lopes
Associação Civil Alternativa Terrazul
OAB/DF 61.866

Lucas Kanno
Instituto Internacional Arayara
OAB/MG 132.126

Ana Claudia Cifali
Instituto Alana
OAB/RS 80.390

Guilherme Lobo Ferraz Pecoral
Instituto Alana
OAB/SP 497.512

Tatiana Coelho Bastos
Instituto de Direito Coletivo
OAB/RJ 174.980

Ícaro Jorge da Silva Santana
Instituto de Direito Coletivo
OAB/DF 74.162

Vercilene Francisco Dias

Conaq

OAB/GO 49.924

8. ANEXOS

Doc. 01 - Lei nº 15.190/2025

Doc. 02 - Lei nº 15.300/2025

Doc. 03 - Procuração (PSOL)

Doc. 04 - Estatuto Social (PSOL)

Doc. 05 - Certidão SGIP (PSOL)

Doc. 06 - Procuração (Apib)

Doc. 07 - Regimento (Apib)

Doc. 08 - Ata de Eleição (Apib)

Doc. 09 - Documento pessoal Kleber Karipuna (Apib)

Doc. 10 - Procuração (Laboratório do Observatório do Clima)

Doc. 11 - Estatuto Social (Laboratório do Observatório do Clima)

Doc. 12 - Ata Assembléia Constitutiva (Laboratório do Observatório do Clima)

Doc. 13 - Ata Assembléia Geral Ordinária (Laboratório do Observatório do Clima)

Doc. 14 - Procuração (Greenpeace Brasil)

Doc. 15 - Estatuto Social (Greenpeace Brasil)

Doc. 16 - Procuração (Instituto Socioambiental)

Doc. 17 - Substabelecimento (Instituto Socioambiental)

Doc. 18 - Estatuto Social (Instituto Socioambiental)

Doc. 19 - Ata da 31ª Assembléia Geral Ordinária (Instituto Socioambiental)

Doc. 20 - Ata da Assembléia Geral Extraordinária (Instituto Socioambiental)

Doc. 21 - Procuração (WWF-Brasil)

Doc. 22 - Estatuto Social (WWF-Brasil)

Doc. 23 - Cartão CNPJ (WWF-Brasil)

Doc. 24 - Procuração (Alternativa Terrazul)

Doc. 25 - Estatuto Social (Alternativa Terrazul)

Doc. 26 - Ata da Assembléia Geral Ordinária (Alternativa Terrazul)

Doc. 27 - Procuração (Arayara)

Doc. 28 - 10ª Alteração do Estatuto Social (Arayara)

Doc. 29 - Ata da Assembléia Geral Ordinária (Arayara)

Doc. 30 - Procuração (Alana)

Doc. 31 - Substabelecimento (Alana)

Doc. 32 - Estatuto Social (Alana)

Doc. 33 - Procuração (Conectas)

Doc. 34 - Ata da Assembléia Geral Extraordinária e Estatuto Social (Conectas)

Doc. 35 - Procuração (Instituto de Direito Coletivo)

Doc. 36 - Substabelecimento (Instituto de Direito Coletivo)

Doc. 37 - 1ª Alteração do Estatuto Social (Instituto de Direito Coletivo)

Doc. 38 - Ata da Assembléia Geral Ordinária (Instituto de Direito Coletivo)

Doc. 39 - Procuração (Conaq)

Doc. 40 - Regimento Interno (Conaq)

Doc. 41 - Ata de Eleição da Coordenação Executiva (Conaq)

Doc. 42 - Procuração (Fundação SOS Mata Atlântica)

Doc. 43 - Estatuto Social (Fundação SOS Mata Atlântica)

Doc. 44 - Ata da Reunião Ordinária do Conselho Administrativo (Fundação SOS Mata Atlântica)

Doc. 45 - Procuração (Avaaz)

Doc. 46 - Estatuto Social (Avaaz)

Doc. 47 - Certificado de Constituição de Sociedade (Avaaz)

Doc. 48 - Certificado de Incorporação por Alteração de Denominação Social (Avaaz)

Doc. 49 - Nomeação de Diretor (Avaaz)

Doc. 50 - Nota técnica em apoio à Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei nº 15.190 (Autoria: Carlos Nobre, Luciana Gati e Luiz Marques)

Doc. 51 - Nota Técnica: “Os riscos e impactos da alteração da Lei da Mata Atlântica na Lei Geral do Licenciamento Ambiental” (Autoria: Marcia Hirota, Luis Fernando Guedes Pinto, Malu Ribeiro, Erika Bechara, Marcelo Naufal)