

Licenciamento Ambiental – PL 2159/2021

Nota Técnica 14/2025

Introdução

O Projeto de Lei nº 2.159/2021, que institui a Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA), representa uma modernização relevante da política ambiental brasileira. Aprovado no Senado em maio deste ano, o texto era debatido desde 2004. Foi aprovado pela Câmara em 2021, avançou para o Senado e agora seguiu para análise final na Câmara dos Deputados, que debaterá as mudanças incorporadas pelos senadores.

A proposta consolida novas diretrizes nacionais para o licenciamento ambiental, buscando maior segurança jurídica, uma padronização entre os entes federativos e previsibilidade para empreendedores e órgãos ambientais. A então relatora, senadora Teresa Cristina, lembrou que a legislação atual possui em torno de 21 mil normativos. Além da simplificação necessária, o projeto traz a necessidade de se equilibrar a preservação ambiental sem abandonar a importância de fomentar investimentos em infraestrutura, energia e desenvolvimento regional, mantendo os parâmetros de controle e fiscalização ambiental, mas sem interromper ou travar o desenvolvimento econômico.

Principais Pontos

- **Unificação e simplificação do licenciamento ambiental**
Estabelece normas gerais válidas para todo o país, harmonizando procedimentos entre União, Estados e Municípios.
- **Criação da Licença Ambiental Especial (LAE)**
Institui uma licença única e célere para empreendimentos considerados estratégicos, com prazo máximo de análise de um ano. Fundamental para

aqueles projetos considerados prioritários.

- **Inclusão da mineração de grande porte**
A mineração de alto risco foi reinserida no escopo da lei, com exigências específicas de licenciamento.
- **Dispensa de licenciamento para atividades agropecuárias e pequenas obras**
Atividades de baixo impacto ambiental, como manutenção de estradas e produção agropecuária consolidada, poderão ser dispensadas de licenciamento sob condições objetivas.
- **Licença por Adesão e Compromisso (LAC)**
Cria um modelo de autodeclaração para empreendimentos de baixo ou médio impacto, com validade de 5 a 10 anos e exigência de relatório de caracterização.
- **Renovação automática de licenças**
Permite renovação automática para empreendimentos de impacto reduzido, desde que estejam em conformidade e sem alteração de atividade ou legislação.
- **Prazos máximos para análise de projetos prioritários**
Define prazos de até um ano para a análise de empreendimentos considerados estratégicos e de interesse público.
- **Dispensa para obras de infraestrutura específicas**
Libera da necessidade de nova licença para obras de manutenção e melhoria em rodovias, linhas de transmissão de energia de até 138 kV e outras intervenções de infraestrutura de baixo impacto.

Objetivo e impactos esperados

O objetivo do PL 2.159/2021 é estabelecer um marco inovador que busca superar a atual fragmentação normativa do licenciamento ambiental no Brasil, hoje regido por milhares de regulamentos estaduais e municipais, nem sempre alinhados entre si. O projeto institui um conjunto de normas gerais e harmonizadas para todos os entes federados, criando um ambiente regulatório mais uniforme e previsível, o que reduz riscos jurídicos e facilita o planejamento de empreendimentos de infraestrutura, principalmente com foco em rodovias, ferrovias e energia elétrica, e investimentos. Esse alinhamento promove segurança jurídica para investidores e proporciona clareza para os órgãos licenciadores sobre competências de cada ente federativo, além de facilitar os procedimentos e encurtar prazos de espera.

Uma das principais contribuições previstas no texto é a introdução de **prazos máximos** para as diferentes etapas do licenciamento, visando eliminar os gargalos burocráticos que retardam projetos, sobretudo em regiões com estruturas administrativas menos capacitadas. A fixação de prazos (como o limite de 12 meses para a LAE) foi pensada tanto para acelerar obras de infraestrutura quanto para garantir que processos ambientais não se arrastem indefinidamente. Além disso, o projeto fortalece instrumentos de gestão ambiental estratégica, como o zoneamento ecológico-econômico, que organizam o uso do solo com base em critérios técnicos e sustentáveis, assim orientando melhor os processos de licença e racionalizando as aprovações necessárias aos empreendimentos que possuam impacto estrutural.

Inovações Incorporadas no Senado

O texto aprovado no Senado introduziu uma série de instrumentos que modernizam o licenciamento ambiental em comparação ao texto anterior. São eles:

- **Licença Ambiental Especial (LAE)**

Criada por emenda de Davi Alcolumbre, a LAE é uma modalidade de licenciamento célere e integrada, dirigida a empreendimentos considerados estratégicos para o país. Isso inclui áreas sensíveis e de grande escala, que antes demandavam múltiplas licenças. A LAE permite um processo único, com prazo de análise limitado, após indicação formal pelo Conselho de Governo. Trata-se de um instrumento pensado para destravar investimentos estratégicos de forma técnica e controlada, embora demande critérios objetivos para evitar usos políticos indevidos.

- **Responsabilização específica por dolo ou fraude**

O texto do Senado introduziu mitigação na responsabilização de agentes públicos, limitando-a apenas aos casos de dolo ou fraude. Isso evita penalizar servidores técnicos por eventuais erros de julgamento, desde que tenham agido segundo normativas e regulamentos em vigor, contribuindo para reduzir o receio de retaliações e assegurar decisões técnicas mais confiáveis.

- **Dispensa para atividades de baixo impacto**

O modelo regulatório em tramitação prevê a dispensa de licenciamento para atividades agropecuárias de pequeno porte e obras de infraestrutura já existentes, desde que cumpram requisitos objetivos. A medida visa desburocratizar processos de baixo impacto, reduzindo custos para produtores e favorecendo a manutenção de rodovias e redes elétricas, sem comprometer a proteção ambiental em áreas mais sensíveis.

- **Licença por Adesão e Compromisso (LAC)**

A LAC inova ao permitir a autodeclaração ambiental para empreendimentos padronizados de baixo ou médio impacto. O empreendedor assume o

compromisso de cumprir obrigações previamente estabelecidas, com renovação automática ao final do prazo (indicativo entre 5 e 10 anos para o cumprimento das exigências), sujeito à fiscalização. Esse modelo promove compliance simplificado, com custos reduzidos para o setor produtivo e maior previsibilidade.

- **Fortalecimento da cooperação federativa**

O novo marco respeita a autonomia de Estados e Municípios, permitindo-lhes adaptar a lei às suas realidades locais, desde que observados os parâmetros nacionais. Isso promove um equilíbrio entre uniformidade normativa e a flexibilidade necessária para atender demandas regionais, além de incentivar a cooperação técnica entre os entes.

Avaliação econômica e impactos nos negócios

Entre os principais gargalos do Custo Brasil está o licenciamento ambiental. O processo, até então regido por mais de 27 mil normas federais, estaduais e municipais, era marcado por excesso de burocracia, insegurança jurídica, sobreposição de exigências e prazos incompatíveis com a dinâmica produtiva. Não raro, a obtenção de uma licença ambiental podia levar mais de 2.000 dias no Brasil, enquanto países da OCDE resolvem questões semelhantes em cerca de 240 dias.

O novo marco traz impactos positivos relevantes para a economia nacional. Ao instituir procedimentos padronizados e prazos máximos para análise de processos, o texto reduz a imprevisibilidade regulatória que historicamente afasta investimentos, em especial nas áreas de energia, logística, mineração sustentável, saneamento e agropecuária. A fixação de critérios objetivos também facilita a elaboração de estudos ambientais e a obtenção de financiamentos.

Para pequenos e médios produtores, o novo modelo oferece instrumentos que reduzem o custo e a complexidade do processo de licenciamento, como a LAC e as dispensas para atividades de baixo impacto. Isso favorece a regularização ambiental, o acesso ao crédito rural e a inserção desses agentes em cadeias produtivas formais. Em paralelo, a LAE e o licenciamento estratégico garantem agilidade para empreendimentos com impactos relevantes, sem abrir mão da análise ambiental qualificada.

O novo marco contribui diretamente para a melhoria do ambiente de negócios no Brasil, pilar fundamental de defesa do Ranking dos Políticos, com potencial de acelerar o crescimento econômico e garantir competitividade em setores estruturantes.

Críticas de ambientalistas

Embora o texto aprovado no Senado represente um avanço na tentativa de consolidar um marco normativo nacional para o licenciamento ambiental, ele também suscita preocupações legítimas que têm sido levantadas por organizações ambientalistas, instituições acadêmicas e setores técnicos da administração pública. No centro das críticas está a ampliação das hipóteses de dispensa e simplificação do licenciamento ambiental, especialmente para atividades consideradas de baixo impacto. Entidades como o Observatório do Clima, o Instituto Socioambiental (ISA) e a Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa) argumentam que o conceito de “baixo impacto” pode ser interpretado de forma ampla e imprecisa, o que abriria margem para isenção de análise técnica mesmo em territórios ecologicamente frágeis, como áreas de transição de biomas, zonas de recarga aquífera ou regiões com elevado risco de desmatamento.

Um dos pontos mais polêmicos é a criação da Licença Ambiental Especial (LAE), que poderá ser concedida com trâmite simplificado para empreendimentos considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Segundo ambientalistas, ao concentrar no Poder Executivo federal a prerrogativa de definir esses empreendimentos, por meio do Conselho de Governo, há o risco de politização do processo decisório, sem a devida participação técnica e sem garantias de que critérios ambientais serão respeitados com rigor. A ausência de critérios objetivos para essa classificação pode enfraquecer o princípio da precaução, especialmente em um contexto de pressões por aceleração de grandes obras de infraestrutura.

Outra frente de críticas refere-se à proteção de populações tradicionais e comunidades vulneráveis. Organizações como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e a Comissão Pró-Índio de São Paulo alertam para a necessidade de garantir salvaguardas mais robustas para povos indígenas, quilombolas e comunidades extrativistas. O novo marco legal, segundo essas entidades, precisa ser explícito quanto à obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada, conforme estabelecido pela Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil. Há receios de que, na prática, as novas regras possam levar à flexibilização de garantias legais, fragilizando os direitos territoriais e culturais desses grupos.

Também preocupa a implementação concreta do novo modelo, especialmente nos estados e municípios com baixa capacidade técnica e operacional. A consolidação de modalidades como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), baseada em autodeclaração e responsabilidade pós-licença, exige ferramentas digitais, mecanismos eficazes de controle e fiscalização, além de servidores qualificados para verificação e resposta a irregularidades. Sem esse aparato, o novo marco corre o risco de gerar assimetrias na aplicação da norma e lacunas na proteção ambiental.

Conclusão

O avanço do novo Licenciamento Ambiental representa um marco importante na construção de uma legislação ambiental moderna, clara e funcional. O texto aprovado pelo Senado harmoniza princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente com a urgência do país em destravar investimentos, gerar emprego e ampliar sua infraestrutura com segurança jurídica. Ao consolidar normas gerais, respeitando as particularidades dos entes subnacionais, o projeto resolve um dos principais gargalos do atual sistema de licenciamento: a dispersão normativa e a ausência de parâmetros uniformes.

Essa é uma oportunidade para um novo ciclo de crescimento no Brasil, sendo uma alavanca estratégica para reduzir o Custo Brasil, destravar investimentos e, além de outros setores essenciais à infraestrutura, também impulsiona o agronegócio brasileiro rumo a uma nova era de competitividade, inovação e sustentabilidade. Com regras claras, processos ágeis e respeito ao meio ambiente, o país se posiciona para crescer mais, gerar oportunidades e liderar a agenda global de produção sustentável de alimentos e energia.

Com a retomada da análise pela Câmara dos Deputados dos pontos alterados pelos Senadores em sua revisão, recomenda-se que o texto seja mantido em sua essência, com possíveis aprimoramentos pontuais, mas sem retrocessos em sua lógica estruturante. A previsibilidade trazida pelos prazos, a racionalização de procedimentos e a segurança técnica para os servidores públicos são conquistas que tornam o Brasil mais competitivo sem enfraquecer a proteção ambiental.

Com a colaboração de:

Gabriel Jubran e Patrícia Arantes.

Referências:

1. Relatório do PL 2159/2021 no Senado Federal. Senadora Teresa Cristina. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>
2. Agência Senado. "Senado aprova projeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental". Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/21/senado-aprova-projeto-da-lei-do-licenciamento-ambiental>
3. Instituto Socioambiental. Plenário do Senado aprova projeto do licenciamento ambiental ainda pior que o da Câmara. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/plenario-do-senado-aprova-projeto-do-licenciamento-ambiental-ainda-pior>

4. ANDES. Senado Federal aprova PL da Devastação, que altera normas para licenciamento ambiental. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/senado-federal-aprova-pl-da-devastacao-que-alt-era-normas-para-licenciamento-ambiental1>
5. Observatório do Clima. Nota técnica. Disponível em: <https://oc.eco.br/nota-tecnica-detalha-desmonte-do-licenciamento-ambiental-no-senado/>
6. PENSAR ENERGIA. Nota técnica. Disponível em: <https://www.aeb.org.br/assuntos-de-interesse/2025/06/nota-tecnica-defende-urgencia-na-aprovacao-da-lei-geral-de-licenciamento-ambiental/>
7. RAPS. Senado Federal. Nota técnica. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9046788&ts=1730197879128&disposition=inline>
8. Fiocruz. Nota técnica. Disponível em: https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/Nota_Tecnica_Licenciamento_Saude_Publica-com_assinaturas_Fiocruz_23_05_25.pdf