



Avaliação do PL 2159/2021 e suas implicações para a Lei Federal n. 12.651, de 2012

Contextualização

O Projeto de Lei (PL) 3.729, de 2004 da Câmara dos Deputados (CD), que institui a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, tramitou por mais de dezesseis anos na Casa até ser aprovado na forma de Emenda Substitutiva, em 13 de maio de 2021. O PL continha 23 proposições apensadas.

Em 21 de maio de 2025, a Comissão Diretora do Senado Federal (SF) apresentou a redação final das Emendas ao Projeto de Lei nº 2.159, de 2021 (nº 3.729, de 2004, CD). Ao todo foram 32 (trinta e duas) emendas de Plenário.

A presente nota técnica visa indicar e comentar as alterações propostas pelo Senado Federal à proposição da Câmara dos Deputados, que afetam de forma mais direta dispositivos da Lei Federal nº 12.651, de 2012. Não se propõe a esgotar as discussões sobre as mudanças e acréscimos do Parecer nº 64, de 2025 – PLEN/SF, mas indicar impactos gerados pelas propostas para aplicação do Código Florestal.

Ressalta-se, contudo, que parte considerável das propostas causarão, mesmo que indiretamente, prejuízos aos instrumentos do Código Florestal, além aumentar a insegurança jurídica e de abrir caminho para a destruição dos nossos biomas e dos recursos naturais ao fragilizar as regras e diminuir o papel dos órgãos ambientais no controle das atividades potencialmente degradadoras e poluidoras.

Comentários às emendas do Senado Federal

1. Cadastro Ambiental Rural e Autorização de Supressão de Vegetação – ASV

Texto original do PL	Texto alterado/ incluído/ excluído pelo Senado	Dispositivos da Lei nº 12.651/2012 relacionados
Art. 9º ... §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 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; ... §6º A inscrição no CAR não pode ser exigida como requisito para a licença de atividades ou 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 <i>caput</i> deste artigo.	Acrescido pela EMENDA 15/SF Art. 12-A. 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.	Art. 2º, Art. 3º, Art. 7º, Art. 8º – Art. 12 e Art. 26

Comentário:

No Art. 9º, § 1, inciso II, também há previsão de dispensa de licença para empreendimentos e atividades em propriedades e posses rurais em processo de regularização. Isso significa que os imóveis que cujo CAR não foi analisado são passíveis de isenção de licença ambiental, ignorando a necessidade de verificação da veracidade dos documentos, bem como a necessidade de adesão do PRA pela ausência de cobertura de vegetação nativa e necessidade de restauração. Isso abre espaço para desmatamento em áreas de APP e RL, além de favorecer a irregularidade ambiental.

A dispensa fragiliza a regularização ambiental, enfraquece as condicionantes necessárias para prevenir, mitigar e compensar impactos, e aumenta o risco de judicialização, expondo o meio ambiente e o próprio empreendedor a incertezas jurídicas e custos futuros.

Além disso, O texto original do PL aprovado pela Câmara já previa, no artigo 9º, §6º, a possibilidade de não ser exigido CAR como requisito para licença de atividade ou empreendimento de infraestrutura de transporte e de energia que sejam instalados em propriedade ou posse rural que não tenham relação com as atividades licenciadas. Além disso, o inciso I do §1º também criou uma figura nova ao falar em “CAR homologado”, pois essa categoria não existe na Lei Federal 12.651/12 nem em suas normas regulamentadoras. Isso é problemático uma vez que cria mais uma tipologia de status sem referência na legislação específica, abrindo espaço para interpretações diversas sobre o conceito e sua consequência prática.

O texto do Senado, por sua vez, piorou a situação. A emenda 15 inclui o art. 13, que determina que a inscrição no CAR não será exigida para emissão da licença ambiental ou **autorização de supressão da vegetação (ASV)** 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.

Desse novo texto, merecem destaque as seguintes mudanças:

1. **A inscrição no CAR deixa de ser obrigatória para a obtenção de Autorizações de Supressão de Vegetação (ASV) para algumas atividades e empreendimentos públicos.** Não custa mencionar que obras de infraestrutura são altamente impactantes ao meio ambiente, e podem promover vastos desmatamentos. Por isso, a mudança é grave, na medida em que o cruzamento entre as informações do CAR e a ASV é fundamental para o combate ao desmatamento e uma gestão ambiental rural mais efetiva – vale mencionar que o CAR também é uma ferramenta para combater desmatamento (art. 29, *caput*, 12.651/12);
2. **A autorização de Supressão de Vegetação (ASV) sem o registro da área no CAR pode resultar no desmatamento de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e de Reservas Legais (RLs).** Isso enfraquece o Código Florestal e gera grande insegurança jurídica, na medida em que a conversão de vegetação nativa nessas áreas, sobretudo APP, poderá ser demandado futuramente do proprietário da área, possuidor ou ocupante (art. 7º, §1º, 12.651/12);
3. **Licenciamento de atividades e empreendimentos de infraestrutura pública não necessitam inscrição no CAR.** O texto da Câmara permitia a não inscrição no CAR apenas em licença de atividades ou empreendimentos de infraestrutura *de transportes e de energia*, sendo que o texto do Senado retirou esse recorte e ampliou para todos os tipos de infraestrutura pública. Esse novo texto amplia a possibilidade de emissão de licença de atividades ou empreendimentos de infraestrutura pública, que pode, por exemplo, incluir atividades de saneamento e gestão de resíduos.

2. Autorização de Supressão de Vegetação – ASV – Insegurança Jurídica

Texto original do PL	Texto alterado/incluído/excluído pelo Senado	Dispositivos da Lei nº 12.651/2012 relacionados
Art. 3º ...	(EMENDA 3/SF) XXV-A – Licença Ambiental Especial (LAE): ato administrativo expedido pela autoridade licenciadora que estabelece condicionantes que 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;	
	Art. 5º VII - Licença Ambiental Especial (LAE).	
	Art. 17.	

	IV – pelo procedimento especial para atividades ou empreendimentos estratégicos.	
	Seção II-A Do licenciamento ambiental especial para atividades ou empreendimentos estratégicos Art. 21-B. O procedimento especial se aplica a atividades ou empreendimentos estratégicos, assim definidos em decreto mediante proposta bianual do Conselho de Governo. Parágrafo único. A autoridade licenciadora dará prioridade à análise e decisão dos respectivos pedidos de licença ambiental das atividades ou empreendimentos definidos como estratégicos na forma do caput. ... Art. 21-C. O licenciamento ambiental especial será conduzido em procedimento monofásico, observadas as seguintes etapas: ... Parágrafo único. Deverá ser priorizada, pelas entidades e órgãos públicos de qualquer esfera federativa, a emissão de anuências, licenças, autorizações, certidões, outorgas e outros documentos necessários ao licenciamento ambiental especial.	
	Art. 43. V – 12 (doze) meses para a LAE.	

Comentário:

O Senado Federal inclui outro tipo de licença no PL: Licença Ambiental Especial. A expectativa é de acelerar o licenciamento daquilo que for considerado “estratégico”. No entanto, não há no texto a tipologia das atividades e dos empreendimentos estratégicos sujeitos à tal licença, como ocorre no Anexo I da Resolução Conama nº 237, de 1997. Essas atividades e empreendimentos estratégicos seriam definidos a cada dois anos pelo Conselho de Governo, vinculado à Presidência da República, e passariam a ter prioridade de análise por todos os órgãos públicos de qualquer esfera, inclusive para efeitos de autorização de supressão de vegetação (ASV) ou de anuência para supressão de remanescentes da Mata Atlântica.

O prazo previsto para emissão da LAE também aceleraria as decisões sobre ASV, porém a lei ordinária não derroga dispositivo de lei complementar. Nesse caso, permanece valendo o § 3º do art. 13 da Lei Complementar nº 140, de 2011 (“o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida”). Não haveria competência supletiva para empreendimentos estratégicos federais, uma vez que o Ibama já é responsável pelos processos que se enquadrariam em tais casos.

3. Autorização de Supressão de Vegetação – ASV (insegurança jurídica)

Texto original do PL	Texto alterado/incluído/excluído pelo Senado	Dispositivos da Lei nº 12.651/2012 relacionados
VIII – serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento da	Alterado pela EMENDA 9/SF	

infraestrutura em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluídas dragagens de manutenção;	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;	
§ 2º A não sujeição a licenciamento ambiental não exime o empreendedor da obtenção, quando exigível, de autorização de supressão de vegetação nativa, de outorga dos direitos de uso de recursos hídricos ou de outras licenças, autorizações ou outorgas exigidas em lei, bem como do cumprimento de obrigações legais específicas.	Excluído pela EMENDA 9/SF	

Comentário:

A menção direta à dispensa de licenciamento ambiental de rodovias anteriormente pavimentadas libera o asfaltamento de rodovias. A retirada do § 2º ocasionará supressão de vegetação sem a autorização do órgão ambiental, como outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e/ou outras licenças, autorizações estabelecidas em lei para as atividades listadas no art. 8º. À medida provocará insegurança jurídica, pois além do artigo não considerar critérios de porte e nem de localização, isenta o empreendimento de apresentar documentos exigidos em outras normas.

4. Zona Costeira – Art. 11-A da Lei Federal 12.651, de 2012

Texto original do PL	Texto alterado/incluído/excluído pelo Senado	Dispositivos da Lei nº 12.651/2012 relacionados
Art. 1º... ... §3º Para licenciamento de atividades ou de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, prevalecerão as disposições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) até que seja promulgada lei específica.	Suprimido pela Emenda 1/SF	Art. 11-A (licenciamento ambiental na Zona Costeira)

Comentário:

O §3º do PL prevê que o licenciamento de empreendimentos ou atividades minerárias de grande porte ou de alto risco será objeto de lei específica, seguindo-se as normativas do Conama até que a mesma seja promulgada. O Parecer do Senado Federal propõe a exclusão do dispositivo, com isso essas atividades, assim como as de médio ou baixo impacto ambiental, também estarão sujeitas a procedimentos de licenciamento determinados por normas definidas pelos entes federativos e por procedimentos simplificados de licenciamento, o que pode ocasionar danos ambientais de grande magnitude e extensão, como o ocorrido

com os desastres da barragem de Fundão e em Brumadinho, assim como inúmeros outros de menor repercussão.

Mantida a emenda do Senado Federal, ao examinar processos de mineração, por exemplo, na Zona Costeira, o órgão ambiental estadual poderá optar por desconsiderar outras normas do Conama além daquelas específicas sobre o licenciamento ambiental. Numa interpretação bastante permissiva na lei, as resoluções que tratam de vegetação de restinga (Resolução nº 4, de 1993, e Resolução nº 417, de 2009) estão entre as normas que seriam enfraquecidas.

Considerações Finais

Diante do exposto, e considerando que os impactos negativos deste PL se estendem muito para além dos impactos ao Código Florestal, o Observatório do Código Florestal defende que esse projeto não seja pautado na Câmara dos Deputados sem que ocorra uma adequada discussão acerca dos pontos críticos com a sociedade civil e, caso isso aconteça, que seja rejeitado.

O texto contém diversas vulnerabilidades tanto no aspecto normativo, quanto procedimental, que afetam o processo de emissão das licenças ambientais e que agravarão os impactos ambientais negativos de atividades potencialmente poluidoras e degradadoras. O PL não estabelece etapas fundamentais nos procedimentos que envolvem as diferentes licenças, como a triagem técnica, a definição do escopo dos estudos e critérios objetivos para os processos de licenciamento. Além disso, ao delegar totalmente essa regulamentação aos estados e municípios, sem diretrizes federais básicas, o projeto gera insegurança jurídica, imprevisibilidade e fragmentação das normas. Assim, ao invés de tornar o licenciamento mais eficiente, o PL enfraquece sua aplicação prática e jurídica.

Desta forma, às vésperas do evento climático mais importante do Planeta, que acontecerá pela primeira vez na história em território brasileiro, o Congresso Nacional não pode tomar uma medida contrária ao meio ambiente.



Mais Informações sobre a Nota Técnica:

Observatório do Código Florestal | www.observatorioflorestal.org.br

contato@observatorioflorestal.org.br | Whatsapp: +55 (21) 99800-0667