



DIREITO AMBIENTAL & “P.L. DA DEVASTAÇÃO”: DAS CONSEQUÊNCIAS DO NOVO MARCO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL SOBRE O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO SOB O VIÉS DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

ENVIRONMENTAL LAW & “PL OF DEVASTATION”: THE CONSEQUENCES OF THE NEW ENVIRONMENTAL LICENSING FRAMEWORK ON THE RIGHT TO AN ECOLOGICALLY BALANCED ENVIRONMENT FROM THE PRINCIPLE OF SOCIAL PARTICIPATION

Theodoro Luís Mallmann de Oliveira¹
João Pedro Schmidt²

Resumo: A paulatina crise ambiental que assola o globo demanda o aperfeiçoamento das legislações ambientais dos diversos países com instrumentos para garantir uma correta proteção. Em 2021, foi criado o projeto de lei federal 2159/2021, flexibilizando normas ambientais (inclusive de licenciamento ambiental) sob o pretexto de conferir mais desburocratização, eficiência e segurança jurídica nas ocupações de terra e empreendimentos. Todavia, o referido projeto foi alvo de inúmeras polêmicas, especialmente por gerar riscos ambientais em face dessa flexibilização e falta de controle adequado, sendo cognominado de “PL da devastação”, por malferir uma série de princípios do direito ambiental, como prevenção, precaução, vedação do retrocesso ambiental, cooperação dos povos, desenvolvimento sustentável, função socioambiental da propriedade, poluidor-pagador, cooperação dos povos e ubiquidade. Por conta disso, o referido projeto, apesar de convertido na lei federal 15.190/2025, teve 63 vetos presidenciais, para evitar tais riscos ambientais, contudo esses vetos geraram lacunas que precisam ser preenchidas, para uma satisfatória proteção ambiental. O princípio da participação social ambiental, sob a lógica do comunitarismo, pode ser uma forma sagaz de se suprir essas ausências normativas, com a união entre poder público, sociedade e empresas para debater as melhores políticas ambientais a serem reguladas, fazendo valer o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Projeto de lei 2159/2021. Flexibilização do licenciamento ambiental. Princípios do direito ambiental. Comunitarismo.

Abstract: The gradual environmental crisis ravaging the globe demands the improvement of environmental legislation in various countries with instruments to ensure adequate protection. In 2021, it was created the bill 2159/2021, loosening environmental regulations (including environmental licensing) under the pretext of reducing bureaucracy, increasing efficiency, and providing legal certainty in land occupations and developments. However, the

¹ Mestrando em Políticas Públicas na Universidade de Santa Cruz do Sul. Pós-graduação em Direito Tributário na Universidade Federal do Rio grande do Sul. Especialista em Direito Previdenciário pela Faculdade Dom Alberto. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera. Pós-graduado em Direito do Trabalho pela Unopar. Servidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Advogado licenciado. E-mail: supertheodoro@gmail.com.

² Doutor em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com pós-doutorado pela The George Washington University, EUA. Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: jpedro@unisc.br.



aforementioned bill has been the subject of numerous controversies, particularly for creating environmental risks due to this flexibility and lack of adequate oversight. It has been dubbed the "Devastation Bill" for violating a series of environmental law principles, such as prevention, precaution, prohibition of environmental regression, cooperation among peoples, sustainable development, the socio-environmental function of property, the polluter-pays principle, cooperation among peoples, and ubiquity. Because of this, the bill, despite being enacted into Federal Law 15.190/2025, was subject to 63 presidential vetoes to avoid such environmental risks. However, these vetoes created gaps that need to be filled for satisfactory environmental protection. The principle of social environmental participation, under the logic of communitarianism, can be a clever way to fill these regulatory gaps, bringing together public authorities, society, and businesses to discuss the best environmental policies to be regulated, enforcing sustainable development.

Keywords: Project of law 2159/2021. Flexibility of environmental licensing. Principles of environmental law. Communitarianism. order.

1. Introdução

As mudanças climáticas que assolam o planeta têm preocupado cada vez mais as nações, q, aquecimento global, efeito estufa, destruição da camada de ozônio, morte de espécies animais e vegetais, derretimento das geleiras, elevação do nível dos oceanos, tempestades e secas severas, tudo prejudicando a saúde da população.

Em meio a esses preocupantes problemas, os países vêm buscando modernizar cada vez mais suas legislações ambientais internas em busca de tornar efetivos os compromissos internacionais com a preservação ambiental celebrados em Tratados e Convenções internacionais.

Dentre essas novas legislações ambientais do Brasil, tem sido alvo de inúmeras polêmicas o projeto de lei federal n. 2159/2021, denominado de “novo marco do licenciamento ambiental”, o qual fora objeto de intensos debates no Congresso Nacional, poder executivo e sociedade, pois, em tese, seria voltado para reduzir a burocracia dos processos de licenciamento ambiental e regularização fundiária, trazendo mais segurança jurídica, agilidade e eficiência.

Entretanto, o projeto de lei em comento gerou sérias críticas de ambientalistas e outros estudiosos, pois estaria estimulando a regularização fundiária, grilagem e desmatamento de forma banalizada com a flexibilização das regras de licenciamento ambiental, o que feriria uma série de princípios do direito ambiental, como vedação do retrocesso, prevenção, precaução, cooperação, ubiquidade, poluidor-pagador, função social da propriedade, dentre outros, sendo considerado por muitos um PL da grilagem e devastação.



Por conta desses imbróglis, o PL 2159/21 foi aprovado nas duas casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado), porém foi sancionado pela presidência da República com 63 vetos, visando evitar os dispositivos que seriam perniciosos à conservação ambiental, resultando na lei federal 15.190/2025. Contudo, em virtude desses inúmeros vetos, a mencionada lei ficou permeada de muitas lacunas que precisam ser futuramente preenchidas por outras normas, para uma adequada garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em face dessas polêmicas, traz-se por problema de pesquisa a seguinte questão: como o princípio da participação social ambiental poderá auxiliar no preenchimento das lacunas deixadas pelos inúmeros vetos no PL 2159/21, sob a ótica do comunitarismo?

O objetivo geral do artigo em tela passa pelo exame das contribuições da aplicação do princípio da participação social ambiental no preenchimento de lacunas deixadas pelos vetos no PL 2159/21, garantindo que licenciamentos ambientais sejam eficazes em garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os objetivos específicos são: 1) apontar os pontos considerados favoráveis por defensores do PL 2159/21, como a desburocratização, eficiência e segurança jurídica nos licenciamentos ambientais e regularizações fundiárias; 2) analisar os pontos objeto de crítica do PL 2159/21, e o consequente malferimento a princípios do direito ambiental; 3) examinar os inúmeros vetos ao mencionado projeto de Lei, resultando na lei n. 15.190/25 e as melhores formas de preencher as lacunas decorrentes desses vetos, sob a ótica do princípio da participação social ambiental, amparado pelas premissas do comunitarismo.

A hipótese de pesquisa perpassa pela premissa de que a aplicação prática do princípio da participação social ambiental poderá contribuir de forma eficaz para suprir as lacunas deixadas pelos 63 vetos no PL 2159/2021, garantindo um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O capítulo vestibular apresenta os argumentos considerados favoráveis para a aprovação do PL 2159/21 sem vetos pelos seus defensores, especialmente representantes do agronegócio e pecuaristas com influência em parlamentares do Congresso Nacional. O capítulo seguinte aborda sobre os pontos negativos do PL 2159/21, segundo seus críticos, bem como os possíveis tolhimentos dos princípios do direito ambiental. O último capítulo ilustra a conversão do PL 2159/21 na lei federal 15.190/25, porém com inúmeros vetos, apontando o princípio da participação social ambiental (que tem por base o comunitarismo) como uma possível solução para preencher essas lacunas e garantir a preservação ecológica.



O método de abordagem é o dedutivo, já o método de procedimento é o monográfico. Tem-se por técnicas de pesquisa a forma qualitativa, mediante exame de fontes bibliográficas, artigos, monografias, dissertações, teses, periódicos e sites especializados.

2. Do projeto de lei federal n. 2159/2021 e suas possíveis vantagens segundo seus adeptos

A proteção ambiental é uma das questões mais urgentes e críticas da atualidade, cuja relevância não se restringe somente à seara ecológica, mas também social, econômica, social e cultural. Para tanto, faz-se importante que a legislação ambiental confira garantias para que o poder público, população e empresas possam respeitar o meio ambiente e evitar catástrofes climáticas.

A importância da preservação do meio ambiente representa o fio da meada para a própria sobrevivência das espécies no planeta, evitando a poluição atmosférica, hídrica e terrestre que comprometem a saúde dos animais e vegetais, garantindo-se o equilíbrio dos ecossistemas.

Ainda que muitos indivíduos considerem (erroneamente) que a a proteção ambiental representa empecilhos para o crescimento econômico, buscando adquirir licenças ambientais desmedidas para autorizar atividades que degradam o meio ambiente, a própria sobrevivência dessas empresas poderá estar comprometida se não se promover um desenvolvimento sustentável, já que os recursos naturais que proporcionam o crescimento industrial são finitos e as catástrofes climáticas que acometem o planeta com cada vez mais frequência têm potencial de tornar inviável qualquer atividade econômica: enchentes, queimadas, terremotos, desertificação, dentre outros (FONSECA, 2023).

Atenta a essa necessidade de conter as ameaças ambientais que assolam a vida no globo, os legisladores da assembleia nacional constituinte, ao promulgar a constituição federal brasileira de 1988, elevaram a proteção ambiental ao status constitucional e lhe reservaram um capítulo inteiro sobre o tema (BRASIL, 1988).

Contudo, as normas constitucionais que tutelam o meio ambiente normalmente são de eficácia limitada, ou seja, necessitam de regulamentação infraconstitucional para que possam ter plena eficácia. Disso resulta a necessidade de que as leis, decretos, portarias, resoluções e demais regras estejam em sintonia com a CF/88 na proteção ecológica (LENZA, 2025, p.373-380).



No ano de 2021, foi dada iniciativa na Câmara dos Deputados à tramitação do projeto de lei federal 2159/2021 (PL 2159/21), tratando acerca das normas sobre o licenciamento ambiental, inclusive alterando as leis federais 9.605/1998,³ 9.985/2000⁴ 7.661/1988,⁵ além de regulamentar o art. 225, IV, §1º da CF/88, cujo teor abaixo se transcreve:

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; (BRASIL, 2021).

O referido projeto de lei é um dos mais polêmicos dos últimos anos a tramitar no Congresso Nacional, sendo fruto de muitas discussões não só entre parlamentares, mas na própria sociedade civil e na mídia, pois envolve temáticas que geram dilemas entre a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico: estudo de prévio impacto ambiental, regularização fundiária, licenciamento ambiental, conflitos agrários, agronegócio, combate ao desmatamento etc. (BRASIL, 2025).

Um dos argumentos mais fortes trazidos pelos defensores do referido projeto (especialmente políticos e empresários ruralistas) é o de que ele traria maior segurança jurídica, pois simplificaria e aceleraria a regularização fundiária, conferindo título de propriedade para inúmeros produtores que ocupam as terras há anos de forma irregular, pois não possuem a respectiva documentação de posse/propriedade, trazendo ainda mais justiça no caso concreto (BRASIL, 2025).

Defendem ainda que tal regularização iria inclusive desburocratizar e racionalizar a concessão de subsídios governamentais, como o crédito rural, permitindo que os agricultores, pecuaristas, garimpeiros e correlatos possam evoluir em seus negócios gerando emprego e renda, o que favoreceria o desenvolvimento sócioeconômico do país (BRASIL, 2025).

Frise-se, assim, o que preconizam os arts. 12 e 26 do referido projeto de lei:

³ Denominada de “lei dos crimes ambientais” (BRASIL, 1998).

⁴ Que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (BRASIL, 2000).

⁵ Institui o plano nacional de gerenciamento costeiro (BRASIL, 1988).



Art. 12. No licenciamento ambiental de competência municipal ou distrital, a aprovação do projeto de atividade ou de empreendimento deve ocorrer mediante a emissão de licença urbanística e ambiental integrada nos seguintes casos:

I - **regularização ambiental ou fundiária** de assentamentos urbanos ou urbanização de núcleos urbanos informais; (...)

Art. 26. O licenciamento ambiental corretivo destinado à regularização de atividade ou de empreendimento que, na data de publicação desta Lei, esteja operando sem licença ambiental válida ocorre pela expedição de LOC.

(...)

§ 4º No caso de atividade ou de empreendimento cujo início da operação tenha ocorrido quando a legislação em vigor exigia licenciamento ambiental, a autoridade licenciadora deve definir medidas compensatórias pelos impactos causados pela ausência de licença, caso existentes.

(...)

§ 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. (BRASIL, 2021) - grifos nossos.

Outra justificativa trazida pelos defensores do PL 2159/2021 é que a sua aprovação, ao mesmo tempo em que promoveria a regularização fundiária, auxiliaria na redução de conflitos rurais, especialmente os ocorridos em áreas mais sensíveis, como floresta amazônica, pantanal mato-grossense e mata atlântica (GOLDIERI, 2025).

Em muitas oportunidades esses embates envolvem empresários, latifundiários e grandes fazendeiros/garimpeiros de um lado e pequenos agricultores, indígenas, quilombolas e trabalhadores do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem-Terra (MST) do outro, acarretando homicídios, lesões corporais e danos patrimoniais, conforme se vê em noticiários frequentemente numa luta sem trégua (GOLDIERI, 2025).

Nada obstante, em se tratando de ocupação irregular de imóvel público, ainda que se enquadrasse nas hipóteses do projeto de lei em apreço, não há que se falar em regularização fundiária, haja vista que os bens públicos são considerados inalienáveis, enquanto conservarem essa condição, nos termos do art. 100 do Código Civil brasileiro (BRASIL, 2002).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também corroborou essa interpretação através da súmula n. 619, conforme se traz à baila: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias” (STJ, 2025).

Há quem defenda ainda que o PL 2159/2021 traria maior combate à grilagem de terras, pois acreditam que a atual legislação ambiental é ineficiente e ultrapassada, devendo ser substituída por dispositivos mais coibidores de ilícitos (GOLDIERI, 2025).



Existem ainda posicionamentos de que o projeto de lei 2159/2021 auxiliaria um melhor controle do poder público sobre as terras ocupadas e seus, que na atualidade estão na completa ilegalidade e essas ilicitudes acabam por se perpetuar indefinidamente no tempo sem haver qualquer providência (GOLDIERI, 2025).

De todo modo, tais mudanças trazidas por esse projeto de lei, considerado o marco legal do licenciamento ambiental no país, devem sempre se coadunar com os princípios exponenciais do direito ambiental, garantindo o bem estar dos cidadãos, da fauna e da flora. Esses princípios devem servir de fundamento para as regras ambientais a serem criadas futuramente, em busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e desenvolvimento sustentável.

3. Do projeto de lei federal n. 2159/2021 e os princípios gerais do direito ambiental: uma PL da grilagem e devastação ecológica?

Em meio a polêmicas tanto a seu favor como contra, o PL n. 2158/2021 foi aprovado pela Câmara dos Deputados, encaminhado para o Senado Federal (onde recebeu nova numeração, 2510/2023) e finalmente sancionado pelo chefe do Executivo em 2025, sendo convertido na lei ordinária federal n. 15.190/2025 (BRASIL, 2025).

Entretanto, a referida lei foi aprovada pelo presidente da república com 63 vetos, justamente por conter uma série de dispositivos que poderiam representar riscos demasiados ao equilíbrio do meio ambiente (BRASIL, 2025). Dentre os principais pontos desfavoráveis que o PL 2159/2021 originalmente continha, pode-se destacar:

A) Muitos defendem que a PL 2159/2021 premia a grilagem e o desmatamento ilegal nas terras ilicitamente ocupadas, já que os seus posseiros terão sua situação regularizada sem sofrer quaisquer sanções anteriores, estimulando a impunidade (VULCANIS, 2025). Tal atitude legislativa pode ferir o chamado princípio da vedação do retrocesso ambiental, o qual veda que a legislação retroceda na proteção do meio ambiente, garantindo que direitos ambientais já concretizados sejam suprimidos sem uma razão satisfatória (SARLET & FENSTERSEIFER, 2022, p. 654-655).

B) A previsão de anistia a multas ambientais já aplicadas anteriormente aos ocupantes irregulares de terras também é vista por muitos como uma teratologia, pois além de obter o título legal das terras outrora irregularmente ocupadas, os infratores não iriam ser responsabilizados pelo pagamento das multas respectivas (VULCANIS, 2025). Isso demonstra



uma clara desobediência ao princípio do poluidor-pagador, o qual determina a integral responsabilização pelos custos de prevenção, remediação e reparação dos danos por parte de pessoas físicas ou jurídicas) que gerem prejuízos ao meio ambiente (RODRIGUES, 2021, p. 170-171).

C) Outra polêmica trazida é que a regularização fundiária nem sempre estaria sendo direcionada para os cidadãos que realmente precisam (pequenos agricultores, pessoas de baixa renda, quilombolas, indígenas etc.), mas para pessoas com maior poder aquisitivo e que não necessitariam dessa concessão de terras, como os grandes latifundiários do garimpo e do agronegócio, que inclusive fizeram forte *lobby* para sua aprovação (EXTRACLASSE, 2025). Isso fere o princípio da função sócioambiental da propriedade, que enfatiza que o direito de propriedade, não é absoluto, porquanto deve haver equilíbrio dos interesses econômicos com os sociais, incluindo a preservação do meio ambiente e o bem estar geral. Há ainda clara afronta ao princípio do desenvolvimento sustentável, que busca satisfazer o interesse das gerações presentes sem comprometer as gerações futuras (AMADO, 2014, p. 88; 101).

Com relação a essa celeuma, o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no entendimento de que a regularização fundiária deve respeitar essa função social, não se aplicando de forma indiscriminada. *In verbis*:

Processual Civil e ambiental. Ação Civil Pública. Construções em Área de Preservação Permanente – APP. Margem de rio. Manguezal. Princípio de preservação da integridade do sistema climático. Código florestal. Arts. 1º-a, parágrafo único, I, 3º, II, 8º, caput e §§ 2º, 4º, 64 e 65 da lei 12.651/2012. Crise hídrica e mudanças climáticas. Art. 5º, III, e 11 da lei 12.187/2009. Direito a cidade sustentável. arts. 2º, I, da lei 10.257/2001. **Regularização fundiária urbana**. Art. 11, I e II, e § 2º, da lei 13.465/2017. Fundamento ético-político de justiça social do **direito a moradia exclusivo de pessoas pobres, mas aplicado indevidamente** pelo acórdão recorrido a **casas de veraneio e estabelecimentos comerciais**. Afastamento da teoria do fato consumado. Súmula 613 do STJ. Regularização fundiária urbana de interesse social. Dever do poder público de fiscalizar. Princípio de vedação do *non liquet*. art. 140, caput, do Código de Processo Civil de 2015 (STJ, 2018). - grifos nossos

D) Há também quem critique o novo sistema de regularização fundiária trazido pela PL 2159/2021 pela simples autodeclaração dos ocupantes irregulares das terras, reduzindo a vistoria física obrigatória, sob o pretexto de que isso traria desburocratização, pois poderia dar ensejo tanto a fraudes como insegurança jurídica. Ambientalistas acreditam que esse controle limitado poderá acarretar tragédias ambientais semelhantes à ocorrida no município de



Brumadinho/MG⁶, tachando esse projeto de lei como uma verdadeira “PL da devastação” (OJEDA, BIANCHI & BARROS, 2025). Essa falta de vistoria adequada dos locais ocupados pode gerar danos ambientais, o que contraria mais 2 princípios do direito ambiental: o da prevenção e da precaução. O primeiro propugna que, em caso de riscos já conhecidos, exigindo medidas para evitar ou minimizar danos ambientais, enquanto o segundo diz respeito a riscos incertos ou desconhecidos, visando a proteção ambiental mesmo na ausência de certeza científica, evitando-se danos graves e irreversíveis (FIORILLO, 2022, p. 128).

E) Outra diretriz do direito ambiental que acaba por ser tolhido com a flexibilização do licenciamento ambiental pela simples autodeclaração (licenciamento por adesão e compromisso) e sem um controle mais contundente pelo poder público com vistorias minuciosas é o princípio da informação ambiental, que assegura que todo cidadão tem o direito de acesso a informações sobre a temática ambiental, possibilitando a formação de sua opinião, bem como participação na proteção ecológica (FIORILLO, 2022, p. 257).

F) Critica-se ainda o risco dessa regularização fundiária e licenciamento ambiental de forma banalizada gerarem o risco de conflitos agrários nas unidades de conservação ambiental, áreas quilombolas e territórios indígenas, o que pode ameaçar a sobrevivência dos povos tradicionais e das áreas ecologicamente protegidas, comprometendo as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2025). Tal risco pode gerar malferimento do princípio da solidariedade ambiental, que apregoa que cabe ao poder público e coletividade a obrigação ética e jurídica de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, independentemente dessas gerações serem índios, negros, pobres ou quaisquer outras pessoas (RODRIGUES, 2021, p. 197).

G) Não se pode olvidar também as críticas feitas ao PL 2159/21 por considerá-lo um verdadeiro abuso do poder de legislar, já que o legislador estaria indo de encontro a uma série de princípios do direito ambiental e da própria Constituição, que enfatizam a proteção ambiental (BARROS, 2024). Esse abuso legislativo pode ser pernicioso também para o chamado princípio do progresso ecológico, o qual traz a obrigação do poder público de estar constantemente revisando a legislação ambiental em conformidade com a realidade (AMADO, 2014, p. 108) Ora, se a realidade atual é um preocupante crescimento das catástrofes ambientais, resta óbvio que a PL 2159/21 não está sendo atualizada de forma congruente.

⁶ Rompimento de uma barragem que pertencia à mineradora Vale S/A, causando o despejo milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração na bacia do rio Paraopeba, que, além de resultar em 270 mortos, causou um dos maiores impactos ambientais da história do país, com poluição aquática e terrestre (ALBUQUERQUE, 2024).



H) Ressalte-se ainda que um projeto de lei que pode causar tantos problemas ecológicos pode ainda comprometer a imagem internacional do Brasil perante outros países e instituições estrangeiras de defesa do meio ambiente, inclusive gerando barreiras comerciais em Estados signatários da Organização Mundial do Comércio, além de sanções políticas em organismos como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização das Nações Unidas (ONU). Logo, a aprovação do PL 2159/21 sem vetor poderá comprometer mais 2 princípios do direito ambiental: i) o da cooperação entre os povos, pelo qual as nações buscam convergir para a proteção ambiental (inclusive formalizando Tratados internacionais); ii) o da ubiquidade, onde o dever de proteção ambiental ultrapassa fronteiras territoriais e espaciais, sendo o epicentro dos direitos humanos (RODRIGUES, 2014, p. 98-109).

Às vésperas da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2025 (COP30), um dos maiores eventos climáticos do mundo e promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e que ocorrerá no Brasil. Logo, nada mais coerente que o país dê um bom exemplo de preservação ambiental, com os vetos que foram feitos no PL 2159/2, evitando o tolhimento dos princípios ambientais supracitados. Contudo, é necessário que as lacunas deixadas por tais vetos na lei federal 15.190/2025 sejam devidamente preenchidas, com vistas a proteger de forma adequada os ecossistemas, conforme será visto no próximo capítulo.

4. Do preenchimento das lacunas jurídicas da lei 15.190/2025 e o princípio da participação social

Conforme já delineado, o projeto de lei 2159/21 deu origem à lei federal 15.190/2025, considerada o novo marco temporal do licenciamento ambiental no Brasil, no entanto, foram impostos 63 vetos a esse projeto especialmente por conta dos seguintes pontos sensíveis:

i) Foram excluídos da referida lei itens que traziam restrições à consulta aos órgãos responsáveis pelas unidades de conservação previstas na lei federal 9.985/2000 e pela proteção de comunidades quilombolas e indígenas, do contrário haveria impacto ambiental em locais em fase de reconhecimento pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Fundação Palmares. Para melhor regular esses pontos, será necessário o governo federal editar um novo projeto de lei para complementar a lei aprovada com vetos (BRASIL, 2025);

ii) Outro ponto vetado foi o que limitava as medidas compensatórias e os condicionantes ambientais tão-somente aos impactos ambientais diretos, deixando de lado os impactos ambientais indiretos, do contrário a proteção ambiental seria deficiente;



iii) Houve ainda vetos a dispositivos que transferiam da União para os Estados federados a incumbência de instituir procedimentos e critérios para concessão ou não do licenciamento ambiental, para que houvesse uniformidade nacional nesses procedimentos, evitando a concorrência entre os entes federados para atrair investimentos - a chamada guerra ambiental” (BRASIL, 2025);

iv) Foram vetados também simples autodeclaração (licenciamento por adesão e compromisso- LAC)⁷ para empreendimentos em que fosse necessário remoção de qualquer população ou para os de médio impacto/potencial poluidor, pois o risco de degradação/destruição ambiental seria indesejável. Tal espécie de licenciamento, segundo o governo federal, deverá se limitar apenas aos de baixo impacto/potencial poluidor. Esse entendimento está inclusive em consonância com a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal (BRASIL, 2025);

v) Licenciamentos ambientais que permitiriam a supressão banalizada de florestas nativas da Mata Atlântica e outros biomas relevantes também foram vetados, bem como os casos de dispensa de licenciamento ambiental para os produtores cujo Cadastro Ambiental Rural (CAR) esteja pendente de análise por órgãos estaduais (BRASIL, 2025).

Apesar dos vetos a esses dispositivos do PL 2159/21 terem a relevante função de evitar riscos ambientais mais graves, atendendo inclusive ao espírito das normas principiológicas ambientais, não basta somente vetá-las; é preciso também garantir a proteção ambiental adequada, substituindo os pontos objeto de veto por normas mais satisfatórias. Como se trata de uma lei ordinária federal, seria necessário complementá-la ou alterá-la através da edição de uma outra lei ordinária, conforme a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro⁸.

Para a edição de lei federal que complemente ou altere a já aprovada lei 15.190/2025, mostra-se de suma relevância que haja o debate, acompanhamento e controle social de todos os setores da sociedade: empresas, sociedade civil e terceiro setor.

O terceiro setor pode ser entendido como um conjunto de organizações sociais normalmente não-estatais (criadas pela comunidade) que desenvolvem atividades de interesse público sem finalidade lucrativa, atuando de forma paralela com o poder público, como no caso de entidades beneficentes, fundações, Organizações não-Governamentais (OnG's), cooperativas, dentre outras (CARVALHO FILHO, 2018, p. 436-453).

⁷ Prevista no art. 5º, inciso V da lei federal 15.190/2025 (BRASIL, 2025).

⁸ “Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.” (BRASIL, 201942).



Essa união complementar de esforços em busca da construção de políticas públicas é um dos pilares do comunitarismo, uma corrente de pensamento sociopolítica e filosófica que prioriza a relevância da comunidade no funcionamento da vida social e política, criticando o liberalismo e o individualismo por negligenciarem a relevância dos laços sociais e do bem-estar coletivo, concebendo defende que os indivíduos são inseparáveis das comunidades e o "bem comum" deve estar acima de interesses individuais ETZIONI (2019, p. 17-18).

Schmidt (2011) pondera que o comunitarismo enfatiza a responsabilidade de todos pelas políticas públicas (e não só dos gestores públicos), tendo por valores centrais: a) a comunidade, como fator ontológico humano; 2) contraposição ao centralismo e gigantismo estatal de certos países comunistas; 3) oposição ao individualismo e coletivismo; 4) ênfase nos valores individuais sobre os das empresas/mercado; 5) liberdade, igualdade e fraternidade (pilares da Revolução Francesa); 6) relevância do poder local, associativismo, cooperação e autogestão (SCHMIDT, 2011).

O comunitarismo serve ainda de base para reafirmar o princípio da participação social ambiental, que deve ser um dos instrumentos para que haja um adequado preenchimento das lacunas deixadas pelos inúmeros vetos trazidos na lei 15.190/25, a qual precisa ser complementada. Tal princípio visa assegurar que a sociedade possa participar ativamente da gestão e tomada de decisões sobre o meio ambiente, incluindo o acesso a informações e fiscalização das ações do poder público (RODRIGUES, 2021, p. 59-67).

O referido princípio da participação comunitária ecológica na elaboração e acompanhamento da legislação ambiental possui enorme respaldo no ordenamento jurídico pátrio. A CF/88, por exemplo, reza em seu art. 225 que o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações não está restrito só ao Estado, mas a toda a sociedade (BRASIL, 1988).

Um outro diploma que reconhece esse princípio é a lei federal 6.938/1981, que prevê em seu art. 2º, X a participação ativa da comunidade na defesa ambiental (BRASIL, 1981). Tal participação popular pode ocorrer inclusive através de audiências públicas, inclusive para críticas, sugestões e dúvidas em casos de Relatórios de Impactos Ambientais - RIMA's para avaliar a possibilidade de concessão ou não de licenciamentos ambientais (BRASIL, 1987).

Além disso, a participação popular poderá ocorrer mediante consultas públicas prévias em Estudos de Impacto Ambiental de atividades potencialmente poluidoras, conforme previsto na própria lei 15.190/2025, *in litteris*:



Art. 28. A autoridade licenciadora deve elaborar TR para o EIA e para os demais estudos ambientais, compatível com as diferentes tipologias de atividades ou de empreendimentos, ouvidas as autoridades envolvidas referidas no inciso III do *caput* do art. 3º desta Lei, quando couber.

(...)

§ 8º As autoridades licenciadoras devem, preferencialmente, elaborar termos de referência padrão por tipologia de atividade ou de empreendimento, para os quais podem efetuar consulta pública do conteúdo com vistas ao acolhimento de contribuições, conforme previsto no art. 41 desta Lei. (BRASIL, 2025).

A legislação ambiental também poderá ser complementada e ter suas lacunas aperfeiçoadas pelas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que possui representantes da sociedade na sua composição, conforme previsto no decreto federal n. 99.274/1990 (BRASIL, 1990).

A criação das leis de iniciativa popular também pode ser uma das formas mais palpáveis da sociedade participar da criação de uma sólida legislação ambiental para preencher as lacunas necessárias. Essa criação de leis por ideias provenientes do seio da comunidade é referendada pela Carta Magna de 1988, conforme pondera MORAES (2016, p. 1.041):

A Constituição Federal consagrou como instrumento de exercício da soberania popular (CF, art. 14, III) a iniciativa popular de lei, que poderá ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, conforme preceitua o § 2º, do art. 61, da Constituição Federal (MORAES, 2016, p. 1.041).

Obviamente, o orçamento participativo também é uma forma de eficiente participação social, que permite os cidadãos debaterem e influenciar acerca da alocação das verbas no orçamento público, elegendo suas prioridades, conforme as demandas locais, inclusive para questões ambientais (LEITE, 2016, p. 150).

Além dessas formas de participação social, o preenchimento de lacunas na legislação ambiental pode ainda ser realizado também a nível de poder judiciário através das ações populares (que podem ser propostas por quaisquer cidadãos, para proteção do patrimônio público), ações civis públicas e ações diretas de inconstitucionalidade, sendo que as 2 últimas podem ser propostas por associações civis (BRASIL, 1965; BRASIL, 1985; BRASIL, 1999).

Em suma, a aplicação do princípio da participação social ambiental na criação, acompanhamento e avaliação da legislação de proteção ambiental, além de contribuir para as premissas propostas pela corrente do comunitarismo em busca da concretização da boa sociedade e do bem comum, é uma das expressões mais tenazes da democracia participativa.



5. Considerações finais

Pelo exposto no decorrer desta pesquisa, concluiu-se que o colapso ambiental que assola o planeta vem demandando providências cada vez mais urgentes por parte dos países, inclusive a nível legislativo. A criação do projeto de lei 2159/2021 foi alvo de inúmeras polêmicas, tanto a favor como contra sua aprovação em inteiro teor.

Do ponto de vista dos defensores da aprovação do texto integral do PL 2159/2021, especialmente os representantes dos interesses dos latifundiários, garimpeiros e agronegócio, ele representaria um progresso na legislação ambiental, por supostamente desburocratizar os processos de licenciamento ambiental e regularização fundiária, além de conferir maior eficiência e segurança jurídica.

Lado outro, conclui-se que os críticos desse mencionado projeto de lei apontaram que as flexibilizações de licenciamento ambiental e controle do poder público poderiam representar uma verdadeira licença para devastação e grilagem, com risco de irreversíveis e sérios danos ecológicos, malferindo princípios cardeais do direito ambiental, como prevenção, precaução, vedação do retrocesso, cooperação dos povos, desenvolvimento sustentável, função socioambiental da propriedade, poluidor-pagador, cooperação dos povos e ubiquidade. De forma prudente, o poder executivo federal acabou por dar prevalência à segunda visão, aprovando o PL 2159/21 com 63 vetos, o que gerou lacunas que precisam ser posteriormente colmatadas pela legislação infraconstitucional.

Por fim, conclui-se ainda que uma das melhores formas de se preencher tais lacunas será através da aplicação do princípio da participação social ambiental, onde a população e associações poderão atuar na elaboração, acompanhamento e execução da legislação ambiental, inclusive através de debates em audiências públicas, orçamento participativo e órgãos ambientais, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Fica, assim, confirmada a hipótese de pesquisa deste trabalho, no sentido de que a aplicação prática do princípio da participação social ambiental poderá contribuir de forma eficaz para suprir as lacunas deixadas pelos 63 vetos no PL 2159/2021, garantindo um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Essa participação da sociedade no controle da legislação ambiental pode inclusive evitar uma série de processos judiciais em matéria ambiental, pois a população poderá incluir ou excluir dispositivos legais buscando prevenir conflitos na prática, especialmente quando envolver terras ocupadas por povos tradicionais.



O progresso econômico e desenvolvimento agropecuário e empresarial do país não podem de forma alguma servir de pretexto para uma banalizada flexibilização do licenciamento de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, servindo como salvo-conduto para os infratores ambientais mal intencionados. Muito pelo contrário, deve haver o máximo de cautela para sua aferição, sempre respeitados os direitos de ampla defesa e devido processo legal dos administrados nesses processos administrativos e garantido, se for necessário, o pleno acesso ao judiciário para quem se sentir prejudicado.

O capitalismo selvagem e que busca o lucro a qualquer custo deve dar lugar a um capitalismo verde e mais humanista, compatibilizando o progresso econômico com a preservação ecológica, garantindo o tão almejado desenvolvimento sustentável. Para isso, a aplicação das premissas do comunitarismo será bastante salutar, concretizando o princípio da participação social ambiental, onde a sociedade poderá atuar exercendo ativamente sua cidadania. Essa cidadania deve ser vista não como um processo estático, mas de forma dinâmica, em busca da inclusão social de todos os atores (inclusive vulneráveis como indígenas, quilombolas, pessoas carentes etc) na condução dos rumos da humanidade.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 5.^a ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

ALBUQUERQUE, Mariana. **5 anos de Brumadinho: o que houve com os envolvidos no rompimento da barragem**. 25/01/2025. São Paulo: CNN Brasil, 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/5-anos-de-brumadinho-o-que-houve-com-os-envolvidos-no-rompimento-da-barragem/>. Acesso em: 03 out. 2025.

BARRETO, Marcelo Menna. **Cresce pressão sobre Lula para vetar ou sancionar o PL da Devastação**. 29/07/2025. Novo Hamburgo: Extraclasse, 2025. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/ambiente/2025/07/cresce-pressao-sobre-lula-para-vetar-ou-sancionar-o-pl-da-devastacao/>. Acesso em: 03 out. 2025.

BARROS, Laura Mendes Amando de. **PL 2.159/21: mudanças climáticas, irresponsabilidade e abuso do poder de legislar**. 26/05/2025. São Paulo: Conjur, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-26/pl-2-159-21-mudancas-climaticas-irresponsabilidade-e-abuso-do-poder-de-legislar/#:~:text=PL%202.159/21:%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas,abuso%20do%20poder%20de%20legislar>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Lula sanciona novo licenciamento ambiental com 63 vetos**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1186832-lula-sanciona-novo-licenciamento-ambiental->



[com-63-vetos/](#). Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio ambiente. **Resolução federal n. 09, de 03 de dezembro de 1987**. Brasília, DF: CONAMA, 1987. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1987_Res_CONAMA_9.pdf . Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio ambiente. **Decreto federal n. 99.274, de 06 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei n. 6.902 (...). Brasília, DF: CONAMA, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei federal n. 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de introdução às normas do direito brasileiro. Brasília, DF: gabinete da Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei federal n. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política nacional do meio ambiente (...). Brasília, DF: Gabinete da Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública (...). Brasília, DF: 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei federal n. 7.761/1988, 17 de maio de 1988**. Institui o plano de gerenciamento costeiro e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei federal n. 9.605, de 12 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Gabinete da Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei federal n. 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Regulamenta a ação direta de inconstitucionalidade (...) Brasília, DF: 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Gabinete da presidência da república, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 07 abr. 2025.



BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2159/2021** (Nº Anterior: PL 3729/2004). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Deputados manifestam-se a favor e contra o projeto sobre licenciamento ambiental**. 11/07/2025. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1181186-deputados-manifestam-se-a-favor-e-contra-o-projeto-sobre-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Lula sanciona novo licenciamento ambiental com 63 vetos**. 08/08/2025. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1186832-lula-sanciona-novo-licenciamento-ambiental-com-63-vetos/>. Acesso em: 02 out. 2025.

BRASIL. Ministério dos povos indígenas. **Nota oficial** - sobre PL do Licenciamento Ambiental. Brasília, DF: Gabinete da Presidência da república, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2025/07/nota-oficial-sobre-pl-do-licenciamento-ambiental#:~:text=Isso%20envolve%20%C3%B3rg%C3%A3os%20que%20devem,cultural%20de%20diversos%20povos%20ind%C3%ADgenas>. Acesso em 05 out. 2025.

BRASIL Senado federal. **Projeto de lei 2159, de 2021**. Brasília, DF: Senado federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785> Acesso em: 30 set. 2025.

ETZIONI, Amitai. **A terceira via para a boa sociedade**. Tradução: João Pedro Schmidt. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022.

FONSECA, Enio. **Sobre Chuvas Torrenciais, Inundações, Danos de Toda Ordem, Segurança Hídrica, Barragens e Reservatório**. 15/09/2023. ISSN 2763-5619. Porto Alegre: Revista Lex, 2023. Disponível em: <https://www.lex.com.br/sobre-chuvas-torrenciais-inundacoes-danos-de-toda-ordem-seguranca-hidrica-barragens-e-reservatorios/>. Acesso em: 15/11/2024.

GOLDIERI, Marcelo. **PL 2159/21 - A polêmica lei de licenciamento ambiental**. 22/07/2025. São Paulo: Migalhas, 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/435094/pl-2159-21--a-polemica-lei-de-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 06 out. 2025.

LEITE, Harrlson. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed.. Salvador: JusPOD!VM, 2016.

LENZA, Pedro **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed.. São Paulo: Atlas, 2016



RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental**. Coord. Pedro Lenza. 8. ed.. São Paulo: Saraiva, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SCHMIDT, João Pedro. **Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica**. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 47, n. 3, set./dez. 2011.

STJ - Superior Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno). **Recurso Especial (Resp) n. 1.782.692/PB**. Recurso especial. Processual civil e ambiental. Ação civil pública (...). Relator: Min. Hermann Benjamin, Data de Julgamento: 13/08/2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1798757&tipo=0&nreg=201802687677&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20191105&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 03 out. 2025.

STJ-Superior Tribunal de Justiça. **Enunciados das Súmulas do STJ**. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesSTJ.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

VULCANIS, Andrea. **O que está por trás do PL 2.159?** Desvendando a crise do licenciamento ambiental. 25/05/2025. São Paulo: Conjur, 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-25/o-que-esta-por-tras-do-pl-2-159-desvendando-a-crise-do-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 02 out. 2025.