



Brasília, 17 de maio de 2024.

## RECOMENDAÇÃO DE VETO AO PL Nº 1.366/2022 (NO SENADO, PL Nº 214/2015)

### I – Introdução

Encontra-se na mesa do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, para sanção ou veto, o Projeto de Lei (PL) nº 1.366/2022 (que tramitou no Senado como PL nº 214/2015), cujo conteúdo prevê apenas um artigo, destinado a alterar o Código 20 do Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente, para vigorar com o seguinte teor:

#### ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS E UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS

Código	Categoria	Descrição	Pp/gu
20	Uso de Recursos Naturais	Exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais nativos; importação ou exportação da fauna e flora nativas brasileiras; atividade de criação e exploração econômica de fauna silvestre; exploração econômica de fauna exótica; utilização do patrimônio genético natural; exploração de recursos aquáticos vivos; introdução de espécies exóticas, exceto para melhoramento genético vegetal e uso na agricultura; introdução de espécies geneticamente modificadas previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente; uso da diversidade biológica pela biotecnologia em atividades previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.	Médio
.....” (NR)			

Em síntese, a alteração proposta: (i) suprime a expressão “silvicultura” do rol de atividades enquadradas como “potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais”, excluindo-a da exigência de licenciamento ambiental (nas hipóteses

previstas por Resoluções do Conama, conforme explicado abaixo); e (ii) acrescenta o termo “nativos”, para incluir a “exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais nativos” no aludido rol.

As organizações signatárias apresentam abaixo as razões pelas quais o PL nº 1.366/2022 é inconstitucional e contraria o interesse público, devendo ser vetado.

## **II – Razões para o veto: inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público da dispensa de licenciamento ambiental para a “silvicultura”**

### **II.1. Reiteradas decisões do STF que atestam a inconstitucionalidade e a contrariedade ao interesse público do PL nº 1.366/2022**

A legislação em vigor fartamente disciplina a atividade de silvicultura como passível de licenciamento ambiental nas hipóteses que especifica. Além do próprio Código 20 do Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981, que o PL nº 1.366/2022 pretende alterar, a Resolução Conama nº 237/1997 expressamente prevê as seguintes atividades na lista de “atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental”, prevista no Anexo I: “silvicultura”; e “exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais.”

Mais do que isso, a silvicultura é considerada potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente pelo art. 2º da Resolução Conama nº 01/1986, a exigir Estudo de Impacto Ambiental (EIA) nas seguintes situações:

“Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA (...) o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

**XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares** ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental

**XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha.** ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.”

Como se observa, há décadas, a legislação nacional prevê a atividade de silvicultura como potencialmente causadora de degradação ambiental, a exigir a aplicação de licenciamento ambiental.

**Ao dispensá-la de licenciamento ambiental, o PL nº 1.366/2022 incorre em flagrante inconstitucionalidade, conforme a jurisprudência consolidada do**

**Supremo Tribunal Federal (STF).** Segundo a lógica estabelecida em diversos julgados, se uma atividade potencialmente produz impactos socioambientais, ela deve ser objeto de licenciamento, sendo inconstitucional a sua dispensa. Vejamos.

No julgamento da ADI nº 1086, a Corte Suprema declarou a **inconstitucionalidade de norma estadual de Santa Catarina, que dispensou de licenciamento atividades de “reflorestamento para fins empresariais” (isto é, a silvicultura)**, tendo considerado que tal dispensa “cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.”

Na ADI nº 5312, o STF concluiu pela **inconstitucionalidade de lei estadual do Tocantins que dispensava o licenciamento para “atividades agrossilvipastoris” (como a silvicultura)**, 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”.

Na ADI nº 6288, declarou-se a **inconstitucionalidade de norma do Ceará que “criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente”, incluindo atividades agrossilvipastoris**, afirmando que dispensas de licenciamento para atividades de impacto violam o art. 225 da Constituição Federal, entre outros dispositivos constitucionais e legais. Segundo a Corte no aludido julgamento, “empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental.”

No caso objeto da ADI nº 5475, **a Corte reafirmou a inconstitucionalidade da dispensa do licenciamento de “atividades e empreendimentos do agronegócio”.** Segundo o STF, “a exigência de licença ambiental para empreendimentos e atividades potencialmente danosas 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 “infringiu o dever de proteção imposto pelo art. 225 da Constituição da República”.

Além dessas **decisões que especificamente declararam a inconstitucionalidade da dispensa de licenciamento ambiental para a atividade de silvicultura, há diversos outros julgados relacionados a outras atividades.** No caso da ADPF nº 748, foi declarada inconstitucional a Resolução Conama nº 500/2022, porque seu conteúdo “dispensa de licenciamento empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, *caput* e § 1º, I, da CF).”

Por igual, no julgamento da nº ADI nº 6650, o STF considerou inconstitucional norma de Santa Catarina que dispensava de licenciamento atividades de lavra a céu aberto. Ao justificar a decisão, assim se manifestou a Suprema Corte: “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 [...] e afronta o *caput* do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.”

Sem licenciamento ambiental, não haverá a adoção de medidas para a prevenção, mitigação ou compensação de impactos socioambientais (as chamadas condicionantes), o que tende a resultar em conflitos não solucionados previamente, judicialização de empreendimentos e insegurança jurídica. Os impactos negativos de empreendimentos não deixarão de ocorrer, mas simplesmente deixarão de ser endereçados no devido licenciamento. Tais fatos justificam, além da inconstitucionalidade da matéria acima apontada, a conclusão pela patente contrariedade ao interesse público.

Não se pode excluir um setor como a silvicultura do licenciamento ambiental assumindo *ope legis* que essa atividade não causa potencialmente impactos negativos. Pelo contrário, a atividade de silvicultura é potencialmente causadora de impactos como o esgotamento do solo, degradação da qualidade da água, desequilíbrio nas populações e redução de espécies da fauna e da flora, entre outros. É justamente o licenciamento que mensura esses impactos. Conforme a dimensão do empreendimento e das características da área na qual ele será implantado (bioma de inserção, tipo de solo, declividade, densidade pluviométrica etc.), bem como do tipo de infraestrutura de apoio instalada, requererá também estudo prévio de impacto ambiental (EIA), observando o art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

Além disso, a silvicultura pode causar a fragmentação de habitats, aumentando a vulnerabilidade de espécies nativas e facilitando a propagação de espécies

exóticas invasoras. A utilização intensiva de agrotóxicos e fertilizantes pode contaminar corpos d'água e afetar a saúde das populações locais. A conversão de áreas naturais em monoculturas florestais pode reduzir a biodiversidade e comprometer serviços ecossistêmicos essenciais, como a polinização e a regulação do clima. O impacto social inclui a possível desapropriação de comunidades tradicionais e a alteração de seus modos de vida, bem como conflitos pelo uso da terra e recursos hídricos.

Com base na farta jurisprudência consolidada da Corte Suprema do Brasil e nas demais considerações ora apresentadas, conclui-se que o PL nº 1.366/2022 deve ser vetado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, por inconstitucionalidade e por contrariedade ao interesse público.

## **II.2. A proteção constitucional do licenciamento ambiental, principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente**

As reiteradas decisões do STF sobre a inconstitucionalidade de leis que dispensam atividades potencialmente impactantes de licenciamento ambiental são justificadas pela ampla proteção constitucional sobre o referido instrumento. É o que brevemente se passa a expor, para reforçar a necessidade do veto ora recomendado.

O licenciamento ambiental é um tema extremamente relevante para o país, que figura na primeira posição do *ranking* mundial de países megadiversos e é constituído por sociedade altamente plural. Com mais de 40 anos de aplicação no Brasil, desde a sua instituição em âmbito nacional pela Lei nº 6.938/1981, o licenciamento ambiental constitui instrumento central da Política Nacional de Meio Ambiente. Conta com farta proteção da Constituição Federal, dada a sua intrínseca relação com os direitos difusos da coletividade brasileira sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a saúde humana, bem como sobre direitos fundamentais de populações afetadas por empreendimentos. O instrumento possui destacada relevância para as ordens econômica e social brasileiras, visto que estabelece condições para a concepção, a implantação e a operação das atividades econômicas capazes de produzir impactos socioambientais e de afetar o equilíbrio ecológico do país.

O licenciamento ambiental tem sido objeto de muitas polêmicas e de inúmeras ações judiciais coletivas e individuais, manifestações, embates entre atores, organizações e setores distintos da sociedade, bem como objeto de seminários, audiências públicas, congressos e aprofundados estudos acadêmicos em variadas áreas de conhecimento científico.

São comuns visões equivocadas que assumem o licenciamento ambiental como mera etapa burocrática que necessita ser enfraquecida ou mesmo afastada. Muitos não compreendem a relevância do processo de avaliação de impactos ambientais, que é inerente ao licenciamento, nem a necessidade da fixação de condicionantes para empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental.

Um exemplo de sua importância é que, no período anterior à implementação do licenciamento ambiental no Brasil, crianças nasciam com anencefalia e o índice de mortes precoces era elevadíssimo em Cubatão/SP, município onde se localiza portentoso polo industrial, antes conhecido como “Vale da Morte”<sup>1</sup>. Outro é o caso do desastre do rompimento da barragem B1 em Brumadinho/MG, que evidencia os riscos do enfraquecimento das regras sobre o licenciamento, bem como as graves fragilidades do monitoramento<sup>2</sup> após a concessão da licença de operação<sup>3</sup>. Pode ser citado, ainda, o efeito “espinha de peixe” em estradas na Amazônia implantadas sem licenciamento ambiental cuidadoso, que se tornam indutoras do desmatamento ilegal, da grilagem de terras e de outras atividades não permitidas pela legislação<sup>4</sup>, com significativo impacto climático. Em resumo, o licenciamento é tema altamente complexo, de índole técnica e procedimental, com grande repercussão para todo o país e diretamente ligado à sustentabilidade, mediante a conciliação entre desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Pela sua relevância, o licenciamento ambiental é objeto de **ampla e expressa proteção constitucional**, sendo considerado, juntamente com a avaliação de impactos ambientais a ele inerente, o principal instrumento de controle prévio de atividades potencialmente causadoras de impactos socioambientais ou degradação do meio ambiente.

Nesse sentido, e sem pretender esgotar o tema, o art. 225 da Constituição Federal, que prevê o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, estabeleceu uma série de deveres a serem atendidos pelo Poder Público visando à efetividade da tutela socioambiental, voltados à

---

<sup>1</sup> Ver: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2017/03/10/mais-de-3-decadas-apos-vale-da-morte-cubatao-volta-a-lutar-contralta-na-poluicao.htm>. Acesso em: 15 de maio 2024.

<sup>2</sup> Ver: <https://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/01/mp-investiga-obras-nao-autorizadas-na-barragem-de-fundao-em-mariana.html>. Acesso em: 15 de maio 2024.

<sup>3</sup> Ver: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/02/interna\\_gerais,1027172/depois-de-mariana-licenciamento-ambiental-em-minas-ficou-mais-flexive.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/02/interna_gerais,1027172/depois-de-mariana-licenciamento-ambiental-em-minas-ficou-mais-flexive.shtml). Acesso em: 15 de maio 2024.

<sup>4</sup> Ver: <http://marte2.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/marte2/2017/10.27.13.50.53/doc/59482.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, entre os quais:

- preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- 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;
- 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; e
- 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 à crueldade.

Para cumprir com esses deveres fundamentais, o art. 23 da Carta Constitucional, em seus incisos VI e VII, determinou ser de competência comum da União, estados e Distrito Federal (além dos municípios, com competência definida no art. 30) a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Adicione-se que, segundo o art. 170, inciso VI, da Constituição da República, a ordem econômica orienta-se, entre outros, pela “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

No espectro infraconstitucional, o licenciamento ambiental conta com previsão legal na Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo-o como um de seus principais instrumentos (art. 9º, inciso IV). Mais específico, seu art. 10 impõe que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.”

Por fim, a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou o mencionado art. 23, VI, VII e parágrafo único, da Constituição Federal, prevê como objetivos fundamentais da atuação da União, estados, Distrito Federal e municípios:

- proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

- garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; e
- garantir a uniformidade da política ambiental para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Como se observa, a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional estabelecem deveres ao Poder Público no sentido de controlar e monitorar, mediante o licenciamento ambiental, atividades consideradas potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental, a fim de garantir a efetividade do direito da coletividade brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### **III – Conclusão**

Pela análise acima apresentada, conclui-se que o PL nº 1.366/2022 deve ser vetado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, uma vez que seu conteúdo incorre em inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, nos termos da consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

**Mauricio Guetta**

Consultor jurídico do  
Instituto Socioambiental  
OAB/DF nº 61.111

**Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

Especialista sênior em políticas públicas  
do Observatório do Clima  
OAB/DF nº 14.711

**Daniela Malheiros Jerez**

Analista sênior de políticas  
públicas do WWF-Brasil  
OAB/SP nº 416.000